

## CHAPITRE III

### LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D' ALLEMAGNE

-----

Plus grande puissance économique et commerciale d'Europe Occidentale, la R.F.A présente une approche du transport aérien qui se situe à l'opposé de celle de la Grande-Bretagne.

En R.F.A, il n'existe qu'une seule compagnie régulière qui compte réellement sur le plan interne et face aux autres pays : Lufthansa, dont la position est clairement dominante. A l'inverse de ce qui se

passé en Grande-Bretagne, la R.F.A n'est pas dotée de compagnies solides et autonomes de 3e niveau. D'autre part, et alors que British Airways et British Calidonian concentrent leurs efforts sur les vols à longue distance, les lignes intérieures étant progressivement allouées et prises en charge par de petites compagnies spécialisées, point de telle division du travail en R.F.A : les réseaux sont moins morcelés, sauf entre trafic régulier et trafic charter (quoique Lufthansa contrôle la compagnie Condor spécialement constituée pour le trafic non-régulier). Le fait pour Lufthansa d'être présent en force à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national, peut sembler un avantage, mais, comme nous le verrons, il rend le transport aérien allemand très vulnérable.

Une autre différence entre la R.F.A et la Grande-Bretagne tient au rôle de la politique gouvernementale. Au cours des années 1970, les autorités étatiques britanniques sont activement intervenues pour restructurer le monde du transport aérien dans leur pays. Elles ont cherché à insuffler par des moyens divers un esprit d'émulation et de concurrence commerciale, tantôt en favorisant les compagnies régulières tantôt en aidant les compagnies non-régulières les unes après les autres. En revanche, en R.F.A, une caractéristique frappante pour l'observateur est la relative imbrication voire la grande harmonie entre la politique préconisée par le ministère des Transports à Bonn et la stratégie préconisée par la compagnie privée Lufthansa. Il ne paraît pas exagéré de dire que Bonn est au service de Lufthansa qu'il y a colonisation de l'Etat par l'entreprise. Une telle situation est personnalisée par le poids du Directeur Général de Lufthansa, M. CULEMAN, par une tradition de sélection des dirigeants de la compagnie dans le rang de ses cadres, et par le fait que pendant de longues

années Bonn a recruté de hauts fonctionnaires chargés des affaires aériennes parmi le personnel de Lufthansa. On notera néanmoins un possible retournement de tendance. Bonn a depuis le début des années 1970, recruté quelques fonctionnaires ailleurs, et M. CULEMAN devant partir à la retraite, la possibilité s'offre au gouvernement fédéral, actionnaire majoritaire, de nommer une personnalité extérieure et plus docile face aux politiciens. Il n'empêche que les partenaires du couple ministère-compagnie pratiquent des politiques interchangeable, ce qui est bon pour Lufthansa étant bon pour la R.F.A. L'expression la plus évidente en est donnée par la manière dont sont octroyés les droits de trafic aérien de nature internationale.

Une troisième caractéristique de la R.F.A, non négligeable, concerne le faible degré de dépendance entre tours opérateurs et compagnies aériennes, du moins si on compare avec la situation en Grande-Bretagne. En règle générale les compagnies aériennes ne sont pas assez puissantes financièrement pour pouvoir se dispenser d'une aide voire d'une participation dans leur capital de la part des tours-opérateurs. La conséquence en est un nombre faible de petites compagnies aériennes allemandes en même temps que l'absence de compagnies de 3e niveau nombreuses et puissantes.

#### 1. Puissance et vulnérabilité de la situation allemande

La R.F.A est devenue une puissance économique mondiale grâce à une remarquable croissance de ses exportations. Son trafic aérien international a suivi son commerce et a lui aussi connu une expansion notable.

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
1. P.N.B national comme % du P.N.B mondial	5.92	7.49	8.44
2. Exportations nationales comme % du total des exportations dans le monde	8.91	6.18	5.02
3. Trafic aérien régulier interna- tional assuré par des compagnies allemandes (t/km) comme % du tra- fic aérien régulier international dans le monde	3.09	5.19	5.39
4. Trafic aérien régulier total assuré par la R.F.A (t/km) comme % du trafic aérien régulier mondial	1.32	2.68	3.08
5. 3/1	0.52	0.69	0.67
6. 3/2	0.34	0.47	0.52
7. 4/1	0.22	0.36	0.37
8. 4/2	0.15	0.25	0.30

La R.F.A compte, en dehors de Lufthansa, 3 autres compagnies intervenant sur le transport international : Condor, filiale charter de Lufthansa, LTU et Hapag Lloyd. A priori ces 4 compagnies bénéficient de deux avantages, à savoir d'un côté un marché domestique important composé d'une population ayant un niveau de vie élevé, de l'autre la présence d'un petit nombre de compagnies et d'une concurrence douce.

L'existence d'un marché national important qui est prêt à payer cher pour un service aérien sûr et de qualité, a conduit Lufthansa et les compagnies non régulières à maintenir des tarifs plutôt élevés et à offrir des prestations coûteuses. LTU, prototype de la compagnie charter, illustre, par ses tarifs élevés et par son succès commercial en R.F.A, ce profit et cette politique. En R.F.A, Condor, LTU et Hapag Lloyd, compagnies charters dynamiques, se sont installées pendant les années 1960 sur le créneau des voyages aériens à bas prix, essentiellement sur le tourisme des classes moyennes vers les pays du sud de l'Europe. Du même coup, Lufthansa se trouvait protégée sur ses créneaux et conservait ses tarifs élevés, pouvant même recruter sur les segments les plus chers (segments d'affaire et de première classe) et abandonnant à d'autres un "nouveau" et "différent" type de marché. Paradoxalement, aujourd'hui, les compagnies charters ne correspondent plus à leur profil d'origine. Leurs tarifs sont relativement élevés, leur clientèle n'est plus aussi distincte et particulière qu'avant. Car elles ont été tentées de se porter vers des segments plus rémunérateurs, relativement dédaignés par Lufthansa au départ car situés à la limite inférieure de ses tarifs et créneaux. La séparation entre le trafic charter et le trafic régulier s'est estompée tarifairement, mais également en termes de segments de marché. Un "marché gris" s'est

développé, concept qui traduit l'existence de types de passagers et de services qui ne sont ni tout à fait du charter ni tout à fait du régulier. Les compagnies charter se sont déplacées vers un public proche des compagnies régulières. Lufthansa s'est entretemps intéressé au segment touristique, ce qui l'a obligé à jouer sur la marge inférieure de son profil.

D'où un processus qui a deux conséquences. La faible différenciation des tarifs entre charter et régulier attire les convoitises des compagnies étrangères, suisses et néerlandaises notamment, qui peuvent être compétitives sur un tel marché. En même temps, le rapprochement des segments de marché entraîne un début de concurrence entre les 3 compagnies charters et Lufthansa. Temporairement ceci se traduit par une baisse relative des tarifs. Dans cette situation, les compagnies étrangères disposent d'un atout considérable. Car les 3 compagnies charters, installées sur des segments et sur des tarifs relativement élevés, ont perdu la capacité d'offrir le transport aérien à bas prix qui était leur créneau initial. La situation devient un problème en cas de récession économique affectant le niveau de vie des couches moyennes et populaires, comme en 1980-1981. D'où une grande vulnérabilité de la part d'un système où fait défaut une offre à bas prix. Les responsables allemands se montrent aujourd'hui très inquiets quant à la possibilité de perdre une part importante d'un marché interne jusque là prêt à payer le prix, 2 manières paraissant possibles à cet égard. L'une est l'évasion de trafic, encouragée par le taux élevé du Deutsche Mark, via les pays du Bénélux principalement. D'où l'obsession qu'ont les responsables allemands de voir s'abattre sur la R.F.A des compagnies "pirates" d'autres pays, qui disposent d'une surcapacité de flotte et dont les coûts sont plus bas. Ceci se traduit en particulier par le sentiment que "tous les pays de la C.E.E ont un intérêt commun qui est l'accès au marché de la R.F.A" (1).

---

(1) R.F.A, presse, Janvier 1980, n°1

L'autre façon de perdre le marché populaire et touristique est le résultat d'une possible stratégie de la part des pays d'accueil, (Espagne, Portugal, etc...) consistant à imposer à la R.F.A des contreparties encore plus sévères en échange du maintien de l'accès des compagnies allemandes aux aéroports dans ces pays. Bref, disposer d'un marché à fort pouvoir d'achat dans une perspective de longue croissance peut se révéler un relatif piège lorsque la croissance s'arrête quelque temps et que les segments de bas prix ont été délaissés.

L'autre caractéristique de la R.F.A qui s'avère à la fois un avantage et un inconvénient concerne la restriction du nombre des compagnies nationales. La R.F.A n'a que 3 compagnies charters et une compagnie régulière. Leur flotte se compose essentiellement de gros porteurs, traduction du succès qui est le leur. Or, l'absence de petits avions rend l'ensemble du système allemand fort vulnérable, selon ses responsables, à l'apparition des compagnies de 3ème niveau. Jusqu'à présent les 4 compagnies ont été capables d'éviter ce qui paraît être aujourd'hui une de leurs hantises. Cependant, il existe maintenant une pléthore de compagnies de 3e niveau, prêtes à s'infiltrer sur le marché même si pour le moment elles ne veulent encore pas : Bavaria à Munich, Air-Lloyd à Francfort, Supair à Munich, Atlantic Airlines à Hambourg, Wirtschaftsflug à Francfort. Fait significatif, alors que le ministère du Transport à Bonn continue à vouloir protéger la rente tirée par Lufthansa et LTU du marché interne, les ministères du Commerce et des Finances, eux, encouragent ces créations et cette prolifération à propos d'un type de trafic entre villes et entre régions qui est rémunérateur du fait des hauts tarifs pratiqués par les quelques lignes déjà exploitées par les compagnies établies et qui surtout reste vierge à l'abri du protectionnisme et dans les mailles d'un filet que les grosses flottes n'arrivent pas à couvrir.

## 2. Les enjeux pour les transporteurs allemands

Le transport aérien en R.F.A est un secteur économique qui surprend par la relative cohésion régnant entre les entreprises qui le composent et entre celles-ci et le ministère des Transports. Cette cohésion se structure autour de 2 enjeux perçus comme communs à toutes les compagnies établies et qui vont dans le sens d'une stricte limitation de l'accès de nouveaux opérateurs au marché.

L'un est celui constitué par la possibilité, ressentie comme menaçante, que ne se développent des compagnies allemandes de 3e niveau. Lufthansa ne souhaite même pas voir évoquée la crainte d'être conduit à partager son propre réseau de lignes intérieures avec d'autres compagnies. Pour LTU et Hapag Lloyd, renforcer le 3e niveau est inquiétant car cela pourrait selon leurs dirigeants ouvrir l'accès aux vols touristiques vers la région méditerranéenne au bénéfice de tiers. En même temps de telles craintes sont ressenties un peu comme un combat d'arrière-garde, la C.E.E menaçant de développer le 3e niveau. L'important est de garder le plus longtemps possible la situation en état, en espérant notamment une reprise économique.

L'autre enjeu commun, plus permanent et perçu comme plus conséquent, est celui de la protection rigoureuse contre les compagnies d'autres pays. L'objectif est simple : lutter pour éviter que des transporteurs étrangers n'écrèment le marché allemand, soit en offrant aux tours opérateurs de la R.F.A des conditions plus avantageuses que ne le font les transporteurs allemands soit en se cachant derrière des tours opérateurs étrangers, tels Tjaereborg par exemple. Car, alors que les compagnies - Lufthansa surtout - font confiance à la capacité du gouvernement de Bonn d'appliquer un bilatéralisme strict et étroit pour contenir un déferlement de 5e libertés sur la R.F.A, comme

Bonn a su à propos de l'Atlantique Nord contenir l'offensive américaine et réabsorber le trafic non-régulier au profit de Lufthansa, elles n'ont pas la même confiance pour le "marché gris" et le tourisme. En effet, les circuits de vente sont perçus comme le maillon fragile de la résistance. Ceux-ci sont très libres à l'égard des compagnies aériennes. Ils jouent effectivement d'une compagnie contre l'autre pour obtenir des baisses de tarif, notamment en basse saison. D'où une vigilance constante manifestée par les compagnies face à la commercialisation des vacances. Lufthansa a choisi par exemple une attitude résolument offensive notamment en investissant par des prises de participation dans le négoce des billets et dans leurs agences de voyage, mais aussi par des initiatives tarifaires. Le développement rapide de Tjaereborg a également fait peur aux tours opérateurs et aux agences de voyage établies, et les a incités à composer avec les initiatives de Lufthansa moyennant une contrepartie : que Lufthansa ne menace plus d'étendre son propre réseau d'agences en R.F.A. On le voit, la distribution est un problème et un garde-fou, et autour d'elle se négocient et se régulent les arrangements permettant aux opérateurs-transporteurs et détaillants - de s'ajuster face au renversement de la conjoncture. Il ne faudrait néanmoins pas en conclure que tout semble stabilisé sur le front du transport régulier, au contraire. Les infiltrations étrangères y restent redoutées et lorsqu'elles prennent le visage de KLM, elles deviennent un symbole, celui de la fierté nationale qui est aussi celui d'un protectionnisme peu avouable mais d'autant plus fort qu'il s'agit pour Lufthansa de reconquérir les fameux "droits historiques" qui ont été concédés aux compagnies des pays alliés après la seconde guerre.

Ce cadre général d'intérêts étant posé, il s'agit de passer en revue chacune des compagnies pour en examiner les stratégies, les ressources et les enjeux spécifiques.

Lufthansa est une compagnie aérienne "tentaculaire", par son réseau, par sa flotte, par sa capacité financière.

Elle est la seule compagnie régulière parmi les transporteurs aériens de la R.F.A, la seule aussi jouant un rôle d'envergure internationale au sein des organisations internationales d'aviation civile. Elle entretient des relations privilégiées avec le ministère fédéral des Transports tout en conservant une totale indépendance de sa gestion. En ce sens, elle demeure beaucoup plus libre pour l'achat de sa flotte, par exemple, qu'une compagnie comme Air France qui doit, elle, prendre en compte les objectifs industriels et financiers de la politique gouvernementale. Cette indépendance constitue un atout de flexibilité décisif. D'une manière générale Lufthansa est une compagnie dont la qualité de sa gestion est reconnue. Bien que contrôlée par l'Etat, elle se gère comme une entreprise privée, totalement engagée par ses propres choix et par leurs conséquences, sans subventions. La gestion de sa flotte est plus particulièrement reconnue comme d'un niveau remarquable. Ses équipements sont récents et modernes, et elle a anticipé avec succès la place croissante occupée par les frais de carburant grâce à des mesures ayant permis de diminuer sur 7 ans la consommation par passager transporté d'environ 30%. Une telle politique d'investissements a été menée par elle sans trop grever par ailleurs l'équilibre général de ses finances. Or les critères financiers de Lufthansa sont sévères. C'est ainsi que l'amortissement de ses avions est calculé sur une période de 10 ans et non pas sur 15 ans comme dans les autres compagnies. D'ailleurs, grâce à un cash-flow appréciable, Lufthansa peut à l'heure actuelle autofinancer ses investissements à hauteur de 70%. D'autres points forts la caractérisent. Face aux constructeurs de matériel aéronautique, elle a acquis la réputation de savoir faire valoir ses propres exigences. Qu'il s'agisse du Boeing 737-230 ou de l'Airbus 300, dans les deux cas, Lufthansa a été capable

d'imposer ses critères techniques à ses fournisseurs. Elle se présente et est présentée comme étant un client peu commode, dictant ses termes aux constructeurs, dans le souci de parvenir, un peu comme Swissair, à réduire ses coûts ultérieurs d'exploitation. Autre atout : le fait de posséder sa propre compagnie charter. En effet, grâce à Condor, filiale créée par elle pour ne pas compromettre l'orthodoxie des règlements de l'I.A.T.A, Lufthansa dispose de 2 possibilités d'interchangeabilité : les avions et le personnel volant. Si Lufthansa a un avion en panne ou manque de capacité, elle peut toujours pour de brèves périodes puiser dans la flotte de Condor, et inversement. Quant au personnel volant, l'interchangeabilité crée en pratique des problèmes épineux avec les syndicats de pilotes d'autant plus que les conditions de travail ne sont pas identiques d'une compagnie à une autre. Le personnel de Condor est astreint à voler plus longtemps que celui de Lufthansa et il est moins bien rémunéré. Il n'empêche que la flexibilité ainsi dégagée est significative et que Lufthansa peut se défaire de ses vieux appareils sur Condor. Grâce à Condor, Lufthansa se trouve en même temps dans la possibilité de grignoter progressivement la part du marché touristique défrichée en charter par Condor. D'ores et déjà Lufthansa assure des vols à tarif réduit, vols de nuit ou de week-end, compensant les creux du marché des hommes d'affaires. La différence peut atteindre 45%, par exemple en week-end, par rapport au tarif de la classe économique ordinaire. D'où un taux de remplissage plus constant, par la récupération en vols réguliers de segments habituellement dévolus au charter, pratique d'autant plus aisée à accomplir qu'en R.F.A les tarifs charter sont relativement élevés. Enfin, l'activité de Condor sert à Lufthansa d'ouvrir des lignes sur des routes où la compagnie régulière ne bénéficie pas encore de droits de trafic et qu'elle escompte obtenir par la suite.

Comparée aux autres compagnies régulières internationales des pays d'Europe occidentale, Lufthansa en tant qu'entreprise présente, à côté de tels atouts, quelques caractéristiques qui la rendent en revanche

moins compétitives. L'une est le manque de stabilité de ses relations avec la distribution, principalement avec les tours opérateurs, même si elle essaie activement de corriger cet état de fait. Une autre est un legs de l'occupation alliée du territoire allemand dès 1945 : en effet, les compagnies étrangères, principalement américaines, bénéficient aujourd'hui encore de droits "historiques", notamment de 5e liberté, droits que Lufthansa cherche à éliminer ou à restreindre progressivement. Enfin Lufthansa doit faire face à des coûts relativement plus élevés que la moyenne des autres compagnies européennes, notamment en matière de salaires et de conditions de travail, qui reflètent en partie la puissance exercée par les syndicats au sein de la compagnie.

En résumé, Lufthansa est bien un des géants de l'aviation civile en Europe et dans le monde, disposant de points de force tout à fait considérables malgré des coûts salariaux peu négligeables. Or il est surprenant de constater que, tout compte fait, ce géant ne semble pas utiliser à fond ses avantages pour mener, dans son pays et surtout à l'étranger, la stratégie offensive qu'on pourrait s'attendre à la voir jouer. Son image commerciale et de sérieux est bien ancrée dans la public, par exemple. Mais Lufthansa paraît confortablement campée dans la forteresse R.F.A, dans une économie nationale privilégiée. En fait l'objectif de la stratégie qu'elle poursuit est double. Il s'agit pour elle d'une part d'accroître sa part de marché sur le haut de gamme, soit sur le segment des hommes d'affaires pour bouter hors de R.F.A les compagnies régulières étrangères profitant soit de droits historiques soit de leur proximité géographique (K.L.M surtout). Lufthansa vise d'autre part à s'implanter sur le segment touristique du milieu de gamme pour contenir des menaces étrangères, pour empêcher, par Condor interposé, LTU et Hapag Lloyd de remonter la gamme, et même pour reprendre à ces deux dernières une partie de leur marché "gris".

Hapag Lloyd assure du trafic charter. Cette compagnie totalement privée est principalement centrée à Hannovre. Elle est partie d'un ensemble beaucoup plus large, dont le siège est à Hambourg, et qui tire sa force du transport, principalement maritime. D'où un accès assez aisé à des capitaux importants. Dans son portefeuille se trouve une forte participation dans le capital de TUI qui est le principal tour opérateur de R.F.A. Enfin elle contrôle un réseau important de 79 agences de voyage bien réparties dans les grandes villes du pays.

Pour Hapag Lloyd, la référence concurrentielle est Condor, et à travers Condor c'est une concurrence indirecte qui la confronte à Lufthansa. Celle-ci et Hapag Lloyd, bien que de taille très différente, ont intérêt à ne pas se déchirer de façon trop brutale pour le contrôle du marché car elles disposent de moyens de rétorsions réciproques l'une à l'égard de l'autre qui peuvent être lourdes de conséquences. Grâce à son réseau d'agences, Hapag Lloyd est un des principaux vendeurs de billets au détail pour le compte de Lufthansa, et celle-ci ne peut commercialement se permettre de s'en priver. Lufthansa de son côté a suffisamment d'emprise sur le ministère des Transports de Bonn pour contenir les velléités de concurrence sauvage ou de passage à du trafic régulier international de la part de Hapag Lloyd. Face à LTU, Hapag Lloyd se perçoit et est perçue comme ayant l'avantage d'avoir des frais de marketing moindres grâce à son réseau d'agences et à sa relation privilégiée avec TUI. En revanche, elle juge ses coûts d'exploitation supérieurs à ceux de LTU, et après des pertes enregistrées en 1979 et qui ont conduit à un changement de direction, veille à rétablir une interaction bénéficiaire par des réductions de coûts et par une plus rapide rotation de ses avions.

Quant à sa stratégie pour les années à venir, Hapag Lloyd demeure relativement ouvert ou flou. La conjoncture et les conditions d'accès au marché paraissent entrer dans une phase de fluctuations rapides, il

importe donc de ne pas s'engager irréversiblement. D'où le fait de ne pas refuser une possible diversification et d'explorer plusieurs segments possibles, le frêt et le trafic régulier. Hapag Lloyd estime avoir les moyens de souplesse nécessaire pour tenter les expériences. 3 années paraissent un délai raisonnable, même si le trafic des hommes d'affaires semble plus difficile à conquérir vite. Ce faisant Hapag Lloyd a le sentiment qu'un chassé-croisé va s'établir avec Lufthansa chacun souhaitant s'étendre sur les plates-bandes jusque là réservées à l'autre. Pour Hapag Lloyd comme pour Lufthansa, les années 1980 marquent la fin des démarcations claires entre les marchés des compagnies de la R.F.A.

L.T.U de son côté est une compagnie charter privée créée et contrôlée par un entrepreneur et qui se différencie de Condor et de Hapag Lloyd par quelques atouts originaux. Elle n'opère en R.F.A qu'au départ d'un seul aéroport, Düsseldorf. Ceci lui permet, grâce à une centralisation géographique, de faire des économies majeures dans la gestion de sa flotte, ne serait-ce le fait que tous les soirs les équipages reviennent au point de départ, et sa flotte a par ailleurs l'avantage d'être homogène. Düsseldorf est en quelque sorte le monopole de L.T.U, et L.T.U en rend l'accès difficile pour d'autres compagnies. L.T.U bénéficie sur le plan local d'une clientèle dont le niveau de vie est relativement élevé et qui accepte de payer des tarifs confortables. Sa politique de vente est particulière pour la R.F.A en ce sens que L.T.U ne travaille qu'avec de petites agences auxquelles elle impose ses prix. L.T.U a refusé depuis plusieurs années de tisser des relations trop étroites avec des tours opérateurs et s'est même retirée d'une étroite relation avec T.U.I, craignant d'en devenir le fournisseur passif et dépendant.

L.T.U compte jouer de telles caractéristiques. Sa stratégie est du point de vue juridique de chercher à rester une compagnie non régulière. Cependant elle espère par ailleurs obtenir de la part des pouvoirs publics un assouplissement des règles régissant le trafic de charter et de rendre de plus en plus flou la distinction d'avec le trafic régulier. L.T.U d'ores et déjà est passé maître dans l'habileté de jouer avec la législation de la R.F.A, à tel point que les milieux éclairés décrivent parfois L.T.U comme un transport régulier pour touristes. D'autre part la politique de L.T.U consiste à saisir chaque opportunité qui se présente pour développer son trafic à longue distance, car la compagnie dispose des avions nécessaires, et elle ne craint pas de se heurter à la susceptibilité de Lufthansa très sourcilleuse pour éviter des débordements de L.T.U vers l'Asie ou vers l'Amérique. Au contraire de Hapag Lloyd enfin, L.T.U a défini un axe de développement qui, très nettement, refuse la desserte des capitales des principaux pays voisins et qui la conduit à privilégier essentiellement les vols vers des destinations touristiques, avec des prix moyens à moyens-élevés.

### 3. Perceptions d'une politique de dérégulation

Comment les transporteurs de la R.F.A perçoivent-ils dès lors l'avenir du marché aérien et la nature des politiques pouvant le régir ?

Les attitudes de Lufthansa sont à cet égard la pierre d'angle de la position allemande en général. Or pour Lufthansa, le fait est massif, toute éventuelle politique visant à libérer les tarifs aériens est destinée à devoir être combattue. L'hostilité de ses dirigeants

est brutale à cet égard. S'il est un thème qui mobilise leur argumentation anti-dérégulatrice, c'est bien celui de la liberté des prix. Ce n'est pas là le fruit du hasard ou le reflet d'une idéologie mais la traduction d'un utilitarisme évident. Car les dirigeants allemands considèrent que les tarifs sont l'élément le plus vulnérable à court terme pour une offensive dérégulatrice en Europe, celui pour lequel de façon rapide et extensive des modifications pourraient, en cas de malheur, intervenir. C'est aussi à leur avis l'échec de l'expérience au sein des Etats-Unis qui, à travers une bataille tarifaire, rend les transporteurs exsangues et pénalise en définitive l'utilisateur.

Deux questions de fond préoccupent Lufthansa. Quelles conséquences attendre d'une remise en cause des modalités de fixation des tarifs aériens actuellement en vigueur ? Quels effets faut-il anticiper pour Lufthansa si un mouvement à la baisse se produisait à propos des tarifs ?

Une première réponse est que l'I.A.T.A reste un élément régulateur fondamental en matière tarifaire et sa pérennité doit être assurée. La R.F.A sur ce point s'oppose vigoureusement à la frontière des Etats-Unis de la fin des années 1970. Pour Lufthansa, il faut que l'I.A.T.A conserve son rôle, à savoir celui d'une harmonisation des conditions tarifaires. Elle ne souhaite d'aucune façon que cette fonction soit retirée à l'I.A.T.A et qu'elle soit en conséquence soumise aux caprices de la libre concurrence. En effet, "la remise en cause de l'I.A.T.A comme cadre de discussion des tarifs reviendrait à s'en remettre directement au marché pour la détermination des prix. Chaque transporteur mettrait alors en oeuvre sa vision propre du marché selon l'appréciation subjective qu'il en aura fait" (1).

---

(1) cf. Discours du Professeur G. ESER à Francfort au Club de la Presse sur l'aviation le 1er Mars 1979 "Turbulenzen in der Luftfahrtpolitik".

Certes, Lufthansa est consciente des avantages convoités par certains transporteurs lorsqu'ils envisagent d'abandonner (ou abandonnent) une procédure internationale de fixation des prix à laquelle on peut reprocher d'être trop pesante, lente et compliquée. Libéré du carcan de l'I.A.T.A, chacun estime alors avoir la possibilité d'instaurer sans compromis sa propre conception tarifaire et de l'appliquer dans un délai très bref. Cependant, si Lufthansa reconnaît le besoin d'une simplification du système I.A.T.A actuel, elle déclare avec force qu'il est impératif de maintenir cette structure, car une situation où la fixation des prix serait laissée à l'individualisme et la libre initiative de chacun entraînerait avec elle un cortège de conséquences désastreuses aussi bien pour le passager que pour l'industrie du transport aérien et les autres secteurs industriels qui en dépendent.

Quelles conséquences une concurrence tarifaire peut-elle avoir ? (2)

C'est en prenant appui sur l'expérience de la politique de dérégulation américaine et les "dégâts" produits par celle-ci que la Lufthansa dénonce une série d'effets néfastes auxquelles finit par aboutir soit une politique de concurrence des prix, soit une politique délibérée qui fixerait des tarifs artificiellement bas. Les multiples conséquences de la liberté des prix peuvent être regroupées en trois grandes catégories : celles d'ordre fonctionnel, celles qui concernent les effets prévus résultants de la dynamique même de la dérégulation, celles qui découlent de l'inégalité des contraintes qui pèsent sur les transporteurs. Nous

---

(2) L'ensemble des arguments ici présentés sont tirés des entretiens effectués ainsi que de deux communications faites par la Lufthansa : 1) Conférence de presse à Francfort le 1.3.79 "Turbulenzen in der Luftfahrtspolitik". Professeur G. ESER (13 p.) 2) Papier donné auprès de la Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft le 8.3.73 par le Professeur G. ESER "Wohin führt die Preispolitik des offenen Himmels im Weltluftverkehr" (8 pages).

montrerons également dans quelle mesure le cheminement du raisonnement des dirigeants de Lufthansa est guidé par des convictions plus profondes, portant sur les caractéristiques du type d'industrie qui constitue le transport aérien et sur les exigences bien spécifiques imposées par la nature même de l'activité.

En premier lieu, Lufthansa déplore qu'à partir du moment où chaque transporteur impose sa propre conception des tarifs, il y a une multiplicité des tarifs qui fait disparaître la transparence du marché, et le passager ne sait plus en dernier ressort s'il a réussi ou non à obtenir le vol le plus avantageux financièrement. Conséquence néfaste donc pour le passager qui n'a plus une image suffisamment claire des possibilités offertes pour effectuer un choix optimum. De surcroît, afin de venir en aide aux clients ainsi désemparés, le transporteur doit les conseiller plus fréquemment et plus intensivement, ce qui occasionne à la compagnie aérienne des besoins en personnel (et donc des coûts) plus importants notamment pour la réservation.

En second lieu, les effets inattendus induits par la dynamique interne de l'inférieure machine dérégulatrice sont nombreux et présentent, de loin, selon Lufthansa, les conséquences les plus néfastes. Ces effets sont au nombre de six. Notons d'abord le fait que l'intensification de la lutte des prix contraint les transporteurs les plus faibles à fusionner ou à se retirer du marché. On compte désormais déjà 9 compagnies américaines qui ont demandé de fusionner avec d'autres. En même temps qu'elles créent les difficultés d'emploi que l'on sait à l'intérieur des compagnies aériennes, les faillites occasionnent également des problèmes à l'industrie aéronautique : n'ayant plus les ressources suffisantes pour s'équiper, les compagnies aériennes mettent les constructeurs en difficulté. En poussant le raisonnement plus loin, Lufthansa remarque que la

guerre des prix qui, dans un premier temps, a contraint les compagnies les plus fragiles à être englouties par les grosses, contribue à réduire de la sorte le nombre de compagnies présentes sur le marché ; ces dernières, dans un second temps, n'hésiteront pas à faire grimper leurs tarifs à un niveau nettement supérieur. Il apparaît alors à l'évidence que tout compte fait et à long terme, le consommateur s'avèrera perdant. Lufthansa raisonne ici à partir du postulat qui consiste à voir dans la nature oligopolistique du marché, un trait saillant de l'industrie du transport aérien : c'est bien parce que ce type d'industrie est marquée par son penchant inguérissable pour l'oligopole qu'il sied de maintenir le système I.A.T.A, qui autorise une fixation et une protection des tarifs basées sur un minimum de solidarité.

Un troisième effet pervers provoqué soit par une concurrence démesurée, soit par les faillites, correspond à l'abandon de lignes non rentables, ou tout au moins à la réduction des fréquences sur ces lignes là. Il se dégage de cette troisième critique une croyance sous-jacente en la nécessaire fonction publique du transport aérien. Au demeurant, un quatrième effet pervers de la dérégulation inquiète la Lufthansa, celui de la surcapacité, au sujet duquel le raisonnement s'énonce comme suit : dans la première phase de la concurrence des prix, il est probable que la quantité du trafic s'accroisse, ce qui encourage vraisemblablement les transporteurs à s'équiper davantage en hommes et en machines. Cependant, il est aussi fort possible que cet accroissement du trafic ne soit qu'éphémère et qu'en fin de parcours les transporteurs découvrent avec hantise qu'il leur faut confronter à présent une relative surcapacité. On peut assister alors à un cercle vicieux où le problème de surcapacité ne peut être résolu qu'en concédant de nouvelles baisses de tarifs. Pour Lufthansa des prix excessivement bas sont d'ailleurs souvent appliqués par les transporteurs pour masquer des difficultés de surcapacité.

L'industrie du transport aérien est une industrie dont le caractère saisonnier du produit pose à cet égard déjà suffisamment de problèmes. Cinquièmement, Lufthansa attire l'attention sur le fait que la concurrence démesurée des prix conduit fatalement les compagnies vers un certain laisser-aller eu égard à la qualité des services offerts. En effet, de telles mesures s'imposent nécessairement aux transporteurs dans leur bataille pour la survie. Parfois, le contexte de concurrence exerce sur eux des pressions telles qu'ils finissent par négliger certaines règles de sécurité (entretien des appareils insuffisant, avions vétustes) et que l'on assiste alors à des conséquences catastrophiques pouvant aller jusqu'à l'accident. De toute évidence, ce type d'évènements portent un coup sérieux à toute la profession et ne contribuent qu'à la discréditer en générant une psychose de l'insécurité auprès du public. Sixièmement, si la dérégulation des prix ne mène pas toujours à des faillites ou à l'abandon de lignes en raison d'un soutien salutaire que l'Etat peut être amené à apporter à certains transporteurs en difficulté pour des raisons économiques, politiques ou sociales qui lui sont propres, il n'en reste pas moins que c'est le contribuable qui en dernier ressort fera les frais des subventions ainsi octroyées. A cet égard Lufthansa note d'ailleurs avec une ironie enjouée que paradoxalement ce sont les compagnies privées qui sont le plus enclines à succomber à la tentation consistant à "faire cavalier seul", qui sont également les premières victimes de l'hydre dérégulatrice. Il est bien entendu que les Etats manifestent en général davantage de promptitude à sauvegarder les compagnies nationalisées que celles dont le capital est d'origine privée.

A ce panorama descriptif des effets pervers, s'ajoute une troisième série de reproches adressées par la compagnie allemande, non pas tant aux partisans d'une politique de liberté des prix qu'aux transporteurs qui maintiennent leurs tarifs artificiellement bas à la faveur

d'une politique de subventions gouvernementales. Ce ne sont plus les compagnies américaines privées qui sont visées. Sont placées cette fois-ci au banc des accusés des compagnies nationalisées européennes et non-européennes qui n'appliquent pas des tarifs correspondant à une saine gestion économique. D'après la Lufthansa, les tarifs correspondent à une saine gestion économique lorsqu'ils reflètent fidèlement les coûts subis par l'entreprise et ne font pas intervenir les subventions de l'Etat. Ce dernier avatar de la dérégulation fournit à Lufthansa le prétexte pour dévoiler le fond de sa réflexion. Nous ne tenons pas, dit-elle, à supprimer la libre concurrence qui a toujours été le principe de base qui a animé notre industrie, mais il est impératif que la concurrence s'exerce à l'intérieur de certaines règles du jeu et que ces dernières continuent d'être respectées. Ainsi Lufthansa veut démontrer qu'elle n'attaque pas la dérégulation américaine pour effacer la libre concurrence, la meilleure preuve en est qu'elle accuse elle-même des compagnies qui vivent sur la base de subventions. Mais à travers l'exemple américain, elle entend prouver que l'industrie du transport aérien exige que l'on respecte une certaine solidarité, certaines règles du jeu. Cette exigence se trouve liée aux caractéristiques profondes de cette industrie qui sont d'une part la tendance naturelle à l'oligopole, et d'autre part le besoin de sécurité et de stabilité particulier que requiert cette activité. Le besoin de sécurité se comprend aisément pour des raisons techniques. Quant à celui de stabilité, il est lié essentiellement à la fonction publique assurée par le transport aérien. Au surplus, les impératifs de régulation s'avèrent être de mise aujourd'hui plus que jamais, en raison de la grave crise du carburant et des problèmes d'environnement multiples auxquels les compagnies ont à faire face. En résumé, Lufthansa estime que la fixation des tarifs par l'I.A.T.A permet de résister aux subventions, et elle contribue au maintien d'une certaine stabilité dans l'industrie dans la mesure où ces prix conviennent même à des transporteurs ayant à supporter des coûts élevés.

Néanmoins, et pour montrer sa "bonne volonté", Lufthansa ajoute que certaines réductions de tarifs sont réalisables dans des cas bien précis et sous certaines conditions exceptionnelles.

Pour Lufthansa il est des conditions préalables à tout effort de réduction des tarifs.

Pour faire front aux diverses menaces (compagnies de 3e niveau, compagnies étrangères), s'implanter sur le marché touristique et reconquérir sa part de marché dans le régulier, une légère baisse des tarifs paraît nécessaire dans certains cas. Mais plutôt que de parler de bas tarifs, Lufthansa évoque la possibilité de procéder à des différenciations de prix : "Les tarifs de remplissage par exemple peuvent être plus bas que ceux des charters". A cet égard, Lufthansa pratique depuis un certain temps une politique de remplissage. On comprend aisément l'impérieuse nécessité pour Lufthansa d'occuper son matériel et sa main-d'oeuvre hors des heures de pointe, dans la mesure où sa vocation essentielle consistait à assurer jusque là le trafic d'affaires. "Par suite de l'orientation du trafic vers le voyage d'affaires, le coefficient moyen de remplissage sur l'Europe n'a jamais dépassé 60%, explique un de ses dirigeants. Or aujourd'hui, à cause du prix du carburant, nous ne pouvons plus décemment faire voler 40% de sièges vides" (1).

Cependant, la Lufthansa se presse d'ajouter qu'une réduction des tarifs n'est souhaitable qu'à deux conditions. Tout d'abord, il y a lieu de s'assurer que les bas tarifs attirent effectivement de nouvelles clientèles et que la pratique du remplissage s'avère constituer en dernière instance une opération rentable sur le plan économique. Ensuite, lorsque l'on décide de mettre en oeuvre une politique de différenciation des tarifs, il importe de veiller très scrupuleusement à l'ajustement du

---

(1) R.F.A, compagnie, juillet 1980

prix au service rendu. La logique inhérente au raisonnement revient à fixer les tarifs en fonction des frais de commercialisation et du niveau de risques (annulations possibles/impossibles) auxquels s'expose la compagnie, de sorte que le passager perçoive clairement la différence des services rendus pour chacun des tarifs : ceci bien sûr corrobore la crainte de Lufthansa de voir s'effectuer des glissements entre des segments de marché distincts.

Dans un système de prix régulés, la croyance en la nécessité d'une différenciation des produits apparaît d'ailleurs logique. En effet, dans une situation où les prix sont régulés c'est-à-dire similaires, la différence entre transporteurs se jouera sur la pertinence et l'exactitude (c'est le consommateur qui jugera, certes) de l'adéquation entre la qualité du service et le prix.

Pour Lufthansa, trois raisons militent pour le contrôle de l'entrée sur le marché de nouvelles compagnies.

Premièrement, une censure relative aux nouveaux prétendants s'impose selon la Lufthansa, parce que l'industrie du transport aérien a pour particularité de requérir un besoin immodéré de sérénité, de régularité et de stabilité dans la conduite de ses activités. Sa vocation de fonction publique, l'impératif de sécurité, sa propension inéluctable à l'oligopole sont autant d'arguments qui font penser à Lufthansa que l'industrie est vouée à être en mal permanent de régulation.

Deuxièmement, en vertu de la nécessaire régulation des prix, Lufthansa rechigne à envisager la présence potentielle de nouveaux concurrents sur le marché. Au contraire, il s'agit pour elle de resserrer les liens (par le biais par exemple d'une multiplication des accords de pools ou même par des accords point à point) avec des partenaires sérieux, c'est-à-dire puissants, afin de désamorcer les tentatives perturbatrices des indésirables.

Enfin, la compagnie allemande considère que la multiplication du nombre de compagnies sur le marché risque de poser à terme un problème grave à la gestion de l'espace aérien déjà fort encombré.

Ainsi, c'est en assurant une meilleure régulation des prix, en limitant le nombre de compagnies susceptibles de pénétrer sur le marché et en prenant appui sur le carcan des accords bilatéraux qu'il convient d'assainir la situation actuelle du transport aérien.

Comment interpréter cet écheveau de jugements que Lufthansa porte à l'égard du phénomène dérégulation ? En fait, on ne peut qu'être étonné par l'antinomie qui existe entre d'une part ses capacités réelles et de l'autre ses réactions de défense, protectionnistes à outrance. Certes, ses coûts, tel qu'elle même et les observateurs européens les perçoivent de façon générale, se situent dans la tranche supérieure, en comparaison avec les coûts d'autres compagnies. Mais si on les confronte aux nombreux atouts dont dispose cette compagnie par ailleurs, force est de reconnaître que son handicap au plan des coûts est loin d'être insurmontable. Au contraire, la variété de ses attributs et tous les avantages liés au contexte dans lequel elle se trouve insérée, non seulement finissent par "dissoudre" l'inconvénient d'avoir des coûts élevés, mais encore lui confèrent l'image d'une compagnie fort bien "armée" en cas de dérégulation éventuelle.

En résumé, notre propos se rapprocherait beaucoup de celui évoqué par une spécialiste du transport auprès de la C.E.E. :

"En réalité Lufthansa est une compagnie beaucoup plus rentable que British Airways, elle a des coûts certes plus élevés mais elle dispose par ailleurs d'une capacité de rentabilité nettement plus forte. Curieusement, les Allemands ont une perception d'eux-mêmes différente de leurs atouts réels. Ils offrent une image chère et défensive, alors

qu'ils pourraient être les plus grands bénéficiaires d'une concurrence plus dure en Europe<sup>(1)</sup>. Derrière ce paradoxe se profile la volonté de Lufthansa de respecter la règle du jeu suivante. Dans la mesure où les autres compagnies européennes n'outrepassent point les barrières qu'elle a fixées de sorte que la clientèle allemande reste en R.F.A, la compagnie allemande ne visera point (mais ne s'agirait-il là que d'une attitude temporaire ?) à dépouiller les autres pays de leur trafic national. On comprend aisément que Lufthansa soutienne ce point de vue dans une période où elle cherche précisément à reconquérir son propre marché national et où elle s'efforce ainsi de minimiser, autant que possible, tous les éléments perturbateurs susceptibles d'entraver cette tâche. Lorsqu'elle aura recouvré les parts de marché nationales escomptées, il appartiendra alors de reconsidérer si la Lufthansa fera, davantage qu'à présent, jouer ses atouts dans la détermination de sa stratégie. Il faut cependant ajouter à cette analyse, que l'utilisation effective de l'ensemble de ses atouts ne s'avèrera pas facile dans la mesure où elle sera devenue prisonnière des pratiques protectionnistes qu'elle a elle-même contribué à mettre en oeuvre. En effet, quand bien même Lufthansa disposerait de nombreux atouts, elle ne pourrait les activer efficacement qu'à partir du moment où elle se mettra à lever les conditions restrictives instaurées dans ses échanges avec les autres pays. A terme, l'inertie risquera paradoxalement de se retourner contre elle, et les nombreux accords bilatéraux restrictifs que la R.F.A a réussi à négocier avec des pays tiers sous le couvert du Ministère des Transports allemand et au bénéfice de Lufthansa, n'auront alors plus rien de stimulant.

L.T.U et Hapag Lloyd représentent pour le moment des compagnies charters. La question de la dérégulation ne les concerne qu'indirectement. Néanmoins, elles sont loin d'être indifférentes à ce problème, étant donné que dans l'éventualité du développement d'un mouvement dérégulateur

---

(1) C.E.E., fonctionnaire, avril 1981

celui-ci induirait, de façon indirecte certes, des effets non négligeables sur leur propre activité.

La trame du raisonnement de L.T.U peut se décrire de la manière suivante. Cette compagnie réfute une éventuelle baisse des tarifs, car pour que celle-ci soit réalisable, il faudrait obligatoirement recourir à une péréquation, ce qui lui paraît injuste et impossible pour des compagnies de taille moyenne comme L.T.U. Elle justifie les tarifs élevés par la nécessité pour les compagnies indépendantes de maintenir un niveau de qualité et de sécurité élevé. Par ailleurs, elle ne souhaite guère voir l'apparition de nouvelles compagnies sur le marché pour deux raisons essentielles : "quand une compagnie a atteint une certaine taille, toute concurrence devient indésirable, et quand le problème de la gestion de l'espace aérien se pose de façon cruciale. Il serait raisonnable que seules les compagnies ayant atteint une taille moyennement élevée et ayant les capacités de s'équiper avec des gros-porteurs, puissent opérer dans cette industrie" (1). Enfin, L.T.U plaide farouchement en faveur du maintien de la différence entre le charter et le régulier : des règles différentes (mais équitables) doivent continuer à s'appliquer aux deux types de transport.

Quant à Hapag Lloyd ses attitudes face à la dérégulation s'avèrent entachées de flou. Ses velléités relatives à l'obtention de lignes régulières, par exemple, sont pour l'instant marquées par l'incertitude et par l'attentisme. Hapag Lloyd en 1980-1981 fait le ménage en son sein avant de songer à une stratégie à moyen terme.

---

(1) R.F.A., compagnie, octobre 1980

## CHAPITRE IV

### LES PAYS - BAS

-:-:-:-:-:-:-:-

Les Pays-Bas occupent une position très particulière en matière de transport aérien de passagers.

Essentiellement à travers K.L.M qui est sa compagnie nationale, ce pays réalise un chiffre d'affaires d'autant plus important si on le compare à l'assiette économique et démographique relative qui

est la sienne. Concrètement ceci se traduit par le fait que K.L.M et l'aéroport de Schiphol ne traitent pas seulement une part appréciable des consommateurs nationaux se rendant à l'étranger ou en revenant, mais vivent d'une clientèle venant d'autres pays, notamment de la R.F.A., et de la Belgique, et utilisant les Pays-Bas comme lieu de transit vers ou de retour du réseau international. Cette fonction de plaque tournante, de transit, hors et en plus de l'assise nationale, s'est développée en parallèle avec l'expansion du transport aérien dans le monde.

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
1. P.N.B national comme % du P.N.B mondial	0.90	1.286	1.676
2. Exportations nationales comme % du total des exportations dans le monde	3.14	3.76	4.02
3. Trafic aérien régulier international assumé par des compagnies néerlandaises (t/km) comme % du trafic aérien régulier international dans le monde.	7.14	4.11	3.81
4. Trafic aérien régulier total assuré par les Pays-Bas (t/km) comme % du trafic aérien régulier mondial	2.9	1.93	2.04
5. 3/1	7.89	3.22	2.59
6. 3/2	2.27	1.09	0.95
7. 4/1	3.21	1.51	1.32
8. 4/2	0.92	0.52	0.51

Le transport aérien reflète et est le prolongement de la politique plus générale des Pays-Bas : une exceptionnelle ouverture vers les autres pays, une habilité constante à être un intermédiaire dans le commerce international, sur le continent européen mais aussi avec d'autres continents tels que l'Amérique du Nord et l'ancienne zone coloniale d'Asie du Sud-Est et l'Océanie. Comparés à d'autres pays européens, les Pays-Bas sont donc un cadre relativement petit comme marché intrinsèque mais qui a réussi à prendre place parmi les grands du transport aérien, immédiatement derrière la Grande-Bretagne, la R.F.A et la France. Les Pays-Bas sont la 4ème puissance en Europe, et celle qui est la plus tournée vers l'extérieur de ses frontières nationales.

#### 1. Une politique de libéralisme contrôlé

Les interviews réalisés auprès des hauts fonctionnaires néerlandais chargés de l'aviation civile et des dirigeants de K.L.M corroborent l'analyse économique. L'axe commun et central est : les Pays-Bas sont un petit pays et K.L.M une grosse flotte. Les Pays-Bas sont effectivement perçus comme un "petit marché" national et K.L.M n'a de choix stratégique que par le maintien voire l'expansion de la part de marché international prise au détriment d'autres pays et d'autres compagnies. "Qu'est-ce qui est primordial pour K.L.M ? C'est le trafic de transit en Europe. Sur certaines routes le transit c'est plus de 40% du trafic" (1). De ce point de vue le transport aérien ressemble au transport ferroviaire et surtout au transport maritime : Schiphol est à l'aviation ce que le port de Rotterdam est à la navigation, un lieu de transit entre des pays.

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 1

En même temps, cependant, les responsables néerlandais éprouvent le sentiment que le transit est une activité peu légitime aux yeux d'autrui, fragile et menacée, d'autant plus que leur pays est perçu par d'autres comme l'exemple même d'une stratégie quelque peu parasitaire de détournement de trafic d'autres pays. "Or, le transit c'est une activité parfaitement normale .... le transitaire a un rôle économique comme un autre. Alors pourquoi dans le domaine de l'aviation civile faut-il que l'on ne considère pas comme acceptable le rôle transitaire de grands aéroports ? Il n'y a aucune pathologie dans la théorie qui veut que le frêt ou le passager choisisse son port de transit"(1). Les néerlandais ont le sentiment de porter le chapeau pour d'autres, dans un monde hypocrite et secret . "D'ailleurs, il faut mettre les choses à leur place. Le premier port de transit aérien en Europe, c'est Londres. Paris et Francfort sont importants. Or, la grande astuce, c'est que personne en Europe ne connaît les chiffres de transit assurés par les concurrents. Je suis incapable de vous donner des chiffres précis (2)".

Sur le plan des coûts, les responsables néerlandais perçoivent la situation de K.L.M comme "normale" par rapport à celle des autres compagnies en Europe. Elle est à peu près supportable face aux grandes compagnies britanniques, légèrement mais suffisamment avantageuse par rapport à des grandes compagnies régulières (essentiellement Lufthansa, Air France et Sabena). S'il est une perception des coûts relatifs comme peut-être moins favorables, elle concerne un peu Laker et les compagnies américaines, et surtout les compagnies du Sud-Est asiatique, Singapour Air Lines ou Thaï Air Lines par exemple. En revanche, de la part de K.L.M, l'avantage comparé est donné avec insistance sur l'image d'être une compagnie fiable, sûre, fournissant un service de qualité.

---

(1) NL, aut. publ. avril 1981, 1

(2) NL, aut. publ. année 1981, 1

K.L.M joue sur le trafic d'affaires et perçoit sa force comme étant celle de conserver ce profil au besoin en continuant d'attirer les touristes qui le peuvent par l'offre d'un tel produit.

La taille de son marché propre et le créneau de K.L.M induisent les Pays-Bas à conserver le plus possible le système des années 1970 . En l'état, quitte à jouer des degrés de liberté et de flexibilité qui existent en son sein. Les Pays-Bas pensent pouvoir tirer avantage sous 2 conditions : battre le système tout en le conservant.

D'une part la régulation dans son principe et dans ses formes mérite d'être maintenue : le bilatéralisme, l'I.A.T.A, etc. Pas question de renoncement global à toute dérégulation, à un "free sky". De ce point de vue, les Pays-Bas sont conservateurs et réticents à l'égard des libéraux. "Notre instrument de base c'est l'accord bilatéral" (1). Il s'agit de garder un système cloisonné, fait d'arrangements au contenu différent entre eux. D'autre part, et en même temps, cette régulation bilatérale ne doit pas être trop rigide et stricte et mérite même à la marge des accommodements. Car l'intérêt de K.L.M continue à être perçu comme passant par l'usage important de 5e et de 6e libertés. Les Pays-Bas forment une assiette nationale trop petite pour oser prétendre que le marché du transport aérien doive refléter la taille économique de chaque pays. D'où un rejet constant et catégorique d'une théorie qui réduirait l'architecture des libertés à un seul échange de droits - "equal sharing" - entre pays sur une base bilatérale. Pour faire vivre K.L.M comme compagnie d'importance raisonnable, et c'est là l'intérêt supérieur auquel obéissent les autorités gouvernementales néerlandaises,

---

(1) NL, aut. pub., avril 1981, 1

il importe que la réglementation commerciale du transport aérien soit "raisonnable" : pas d'accords bilatéraux trop rigides et de droits limités aux 3e et 4e libertés, ni même de 5e libertés trop strictement définies. Car les Pays-Bas n'ont par eux-mêmes pas grand chose à offrir en échange dans une négociation si le cadre bilatéral est trop rigide. Le bilatéralisme néanmoins n'exclue pas la souplesse. "Au départ toutes les positions sont protectionnistes quand on élabore un accord bilatéral. En cours de route on finit par être un peu plus libéral lorsqu'on applique l'accord" (1). D'où une attitude favorable à une libéralisation mesurée et ponctuelle de l'espace aérien, à des tolérances, notamment par un assouplissement des restrictions de capacité des avions et des droits de trafic : 5e et 6e libertés, interlining et intralining. "Le paradoxe est que, à chaque fois, le trafic et le progrès s'engendrent par delà le cadre de l'accord bilatéral" (2). Une vigilance constante s'impose qui exclut l'émotivité passionnelle. Ainsi en matière d'atteinte à l'encontre de l'interlining : en 1975 face à l'accord entre l'Australie et la Grande-Bretagne, en 1978 sur l'Atlantique Nord. L'utilisation des tarifs comme instrument de lutte contre l'interlining est la hantise des Néerlandais. Aussi opposent-ils la liberté de choix du consommateur au protectionnisme national. En revanche K.L.M et les autorités publiques regardent avec prudence une libéralisation réelle des tarifs. La "coordination" des tarifs demeure nécessaire. Et les dispositions tarifaires de l'I.A.T.A demeurent le plus sûr garant de l'interlining. Car les Néerlandais se méfient d'une possible guerre des prix, K.L.M ne pouvant la supporter, surtout et c'est là la crainte essentielle si la liberté des tarifs était associée à la généralisation des 5e libertés. Ce qui paraît acceptable serait une relative liberté des prix sur les tarifs protégés

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 1

(2) NL, aut. publ., avril 1981, 2

des 3e et 4e libertés, à la limite une fourchette de prix sur les 5e libertés.

Une telle perspective implique que pour les Pays-Bas tous les enjeux sont liés les uns aux autres : tarifs, droits de trafic, etc.. ne sont pas séparables les uns des autres. De même un accord avec un pays peut gêner les relations avec un autre, du fait de la politique de transit et de la complexité du réseau de K.L.M. Pas question de "corbeilles" séparées dans les négociations bilatérales et plurilatérales. La politique de "fine tuning" qu'applique ce pays signifie que chaque élément est replacé dans un ensemble dont la configuration déterminée les atouts relatifs des Néerlandais.

Exemplaire est le problème de la liaison New-York-Tel Aviv. Entre Israël et les Etats-Unis un accord très libéral à été signé prévoyant des 6e libertés. Entre les Pays-Bas et les Etats-Unis existe depuis 1978 un accord libéral. Or, K.L.M exploite aussi la ligne Amsterdam-Tel Aviv, en fonction d'un accord entre Israël et les Pays-Bas prévoyant seulement des 3e et 4e libertés, 6 fréquences par semaine et des limitations strictes sur les capacités. La question est en 1981 : K.L.M peut-il offrir à prix égal au vol direct New-York-Tel Aviv un vol passant par Amsterdam ? On voit là un des dangers du bilatéralisme strict qui est la difficulté pour K.L.M de jouer son rôle de transitaire.

A bien des égards, les Pays-Bas perçoivent leur intérêt comme le font la France, la R.F.A ou la Grande-Bretagne : devenir ou rester un "gateway" pour le trafic international. Rien d'original à cela. En revanche les façons d'arriver à mettre en oeuvre ce dessein sont particulières.

Renforcer un aéroport comme gateway (et par là même la compagnie nationale) peut se faire de plusieurs manières : par l'abaissement des coûts de voyage liant le pays aux pays immédiatement voisins, c'est-à-dire en Europe, ou au contraire par l'abaissement du prix des voyages intercontinentaux tout en limitant le trafic intra-européen et en gardant son prix à un niveau élevé (au besoin en faisant du "cross-subsidization"). Pour les Pays-Bas la voie passe par la cession très libérale entre partenaires européens de droits de 5e et de 6e libertés permettant de "ramasser" un maximum de passagers dans les pays considérés. Et pour que les Pays-Bas considèrent en position d'avantage, il importe que cette cession se fasse par accords bilatéraux, chaque cas étant traité séparément des autres. "La lutte doit être bilatérale" (1). A la limite une telle stratégie passe pas un droit de cabotage entre pays et même dans le pays. Par contre les responsables néerlandais admettent que par ordre de priorité, une libéralisation des accords avec des pays non voisins, essentiellement situés hors d'Europe, peut venir ensuite. Car c'est en Europe, notamment par rapport à la R.F.A, la France, la Belgique et les pays scandinaves, que K.L.M grâce à des coûts et des prix un peu plus bas ainsi qu'une politique de vente agressive se sent capable de draîner un marché que l'économie néerlandaise ne peut générer d'elle-même alors que sur le trafic inter-continental en **Asie** ou sur l'Atlantique Nord, le maintien de prix élevés et uniformes entre compagnies paraît indispensable pour protéger K.L.M des concurrents américains, européens ou asiatiques. D'où une limite par les Pays-Bas à tout arrangement qui en Europe aboutirait à définir une politique commune face à l'extérieur, alignement fatalement perçu comme devant se faire sur les intérêts d'Air France et de Lufthansa. Les Pays-Bas veulent précisément garder leurs mains libres sur les 2 marchés : en Europe et à l'extérieur. Tout ce qui réduirait ce rôle de courtier dans

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 2

un monde segmenté est vu comme contraire à leur intérêt. "La position hollandaise est une position simple. D'une part, nous essayons de profiter des interstices qui nous sont laissés par les autres et de l'autre côté nous essayons le plus possible de nous adapter le plus vite à la situation (1)". On peut parler d'un style tactique propre aux Pays-Bas. L'horizon de référence est le court terme et l'avantage à la marge. "Nous jouons un jeu international, commercial. Notre politique est empirique : réagir à des événements extérieurs. Nous ne pouvons pas nous payer le luxe d'imposer aux autres une perspective" (2). C'est bien ce "réalisme" que traduit l'attitude à l'égard du pooling entre compagnies. "Mon attitude à l'égard du pooling est relative. Elle dépend de la taille des marchés et de la nature des partenaires. Si le marché est grand et si les 2 parties le veulent vraiment, le pool n'est pas un inconvénient. Le résultat est plus d'efficacité. K.L.M veut attirer du trafic pour le transporter au-delà. S'il y a un accord de pool, K.L.M est plus tranquille : son avantage est assuré" (2). D'où également un besoin de réagir vite à des retournements de conjoncture. Les principes, les Néerlandais disent ne pas les connaître. Il n'y a que des intérêts en lutte, jour après jour. Nul besoin de convictions idéologiques ou normatives : car ce qui peut à un moment coïncider avec l'intérêt de K.L.M peut quelques mois plus tard être un handicap. Enfin, chaque cas est un cas particulier et la nature de la solution dépend des gains possibles. "Prenez nos

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 2

(2) NL, aut. publ., avril 1981, 2

accords avec la Grande-Bretagne. Totale liberté d'accès pour les compagnies des 2 pays. Nous avons 90 vols par semaine entre les 2 pays. A tel point que mon collègue anglais place dans l'avantage des Pays-Bas un certain nombre de vols assurés par des compagnies anglaises car ceux-ci apportent du trafic à K.L.M... or Londres est un important "gateway" qui peut attirer du trafic néerlandais quand la devise anglaise est faible. Vous voyez, cet accord est un accord éclairé, les deux côtés y gagnent". D'une manière générale, le commentaire suivant d'un haut fonctionnaire néerlandais résume bien le style de son pays : "Je suis serein. Car les Pays-Bas ont peu à offrir dans un cadre bilatéral et nous avons appris à voir les limites des risques que nous pouvions prendre. La Hollande a appris plus tôt que les autres pays qu'il ne faut pas toujours craindre le pire" (1).

## 2. La scène internationale et son évolution

Les responsables néerlandais ont une vision internationale et intercontinentale de la scène du transport aérien, à l'image du réseau de leur compagnie nationale.

Dans cette vision, l'acteur principal a été et reste les Etats-Unis, l'enjeu crucial est l'Atlantique Nord. Et c'est par rapport à eux que les Pays-Bas déterminent largement leur attitude, non sans s'interroger sur ce que veulent les Américains, mais aussi les autres pays européens, notamment la R.F.A et la Grande-Bretagne. Car aux yeux des Néerlandais le jeu avec les U.S.A se joue à plusieurs et il importe de surveiller de très près comment les autres pays se comportent à l'égard des Etats-Unis.

---

(1) NL, aut. publ., Avril 1981, 1

La politique américaine de la fin des années 1970 est vue comme une tentative visant à réduire en Europe les entraves au développement des compagnies d'Outre-Atlantique. "Elle ne va pas assez loin pour être crédible en matière de libéralisation" (1). Il ne s'agit pas tant de dérégulation internationale que de tirer avantage au seul profit des transporteurs américains. Ce sont les responsables néerlandais qui en Europe se sont montrés les plus précis dans leurs critiques. Car les Etats-Unis ne feraient que réclamer des 5e libertés sans donner grand chose en échange, sans ouvrir par exemple leur marché interne. Aussi veulent-ils de la part des Pays-Bas des 5e libertés entre Amsterdam et la R.F.A alors que la R.F.A ne veut pas accorder des 5e et 6e libertés aux Néerlandais. Pour ces derniers, la politique américaine n'est pas en définitive autre chose qu'un retour, sous le couvert de la dérégulation, à des accords bilatéraux stricts, car elle utilise ou menace d'utiliser la loi anti-trust pour empêcher les accords de prix. Or les Pays-Bas craignent que l'interdiction d'accords de tarif n'aboutissent à empêcher tout interlining et à la limite toute construction d'un réseau intégré. Car pour que l'interlining soit réel, il faut un accord tarifaire entre les compagnies faute de quoi "un tel trafic aurait à payer le tarif local de l'autre compagnie concernée, ce qui touche les revenus du transporteur sur le secteur principal ... les effets d'une préoccupation anti-trust dans un régime d'accès libre, de routes libres, de capacités libres, de prix libres, sera que le transport direct par un transporteur du point de départ au point de destination deviendra la règle, remplaçant le système du transport aérien flexible, à plusieurs transporteurs et intégré, que nous connaissons encore aujourd'hui" (2). La dérégulation à l'américaine est un piège pour les Pays-Bas si elle est accompagnée d'un retour à un strict libéralisme et à la loi anti-trust. Qu'ont-ils à offrir en échange ?

---

(1) NL, comp., Juin 1980, 1

(2) NL, comp., Juin 1980, 1

En même temps, cependant tout n'est pas perdu face aux Américains, au contraire les Pays-Bas pensent qu'ils sont en train de bien se débrouiller. "... sur l'Atlantique Nord, les Pays-Bas sont bien placés. Nous avons fait le nécessaire pour protéger nos droits" (1). Au risque d'être mal perçus et critiqués par leurs partenaires européens, les responsables néerlandais ont conclu un accord avec les Etats-Unis dès 1978. "En même temps, les U.S.A ont changé leur politique à l'égard de l'Europe et - mais c'est indépendant de cela - Laker a reçu sa licence pour exploiter l'Atlantique Nord... Cela a déclenché une véritable panique en Europe ... aussi en Hollande ! J'ai décidé d'étudier froidement le problème et j'ai conseillé personnellement à K.L.M une attitude de prudence ... Les Pays-Bas étaient assez hésitants car ils voulaient d'abord discuter avec leurs autres partenaires de la C.E.A.C pour savoir quelle attitude avoir à l'égard des Etats-Unis. Or face à Laker, British Airways et Panam ont été pris de panique et ont fait baisser encore plus les tarifs que Laker. En Automne 1977 est conclu un accord - le premier des U.S.A avec un pays européen - entre les Etats-Unis et la Belgique. Alitalia impose des tarifs qui excluaient les autres compagnies. Air France et Lufthansa ont suivi la réaction de panique des autres. Tout cela a poussé les Pays-Bas à conclure un accord très libéral avec les U.S.A, mais beaucoup moins libéral du point de vue des tarifs que celui obtenu par les Belges... Or, en 1978, le protectionnisme tarifaire bat son plein : il y a les tarifs avec interlining et ceux sans interlining c'est-à-dire pas soumis à l'accord de l'I.A.T.A. Il y a donc un paradoxe. Tous les gouvernements veulent garder l'I.A.T.A. comme référence mais répondent par des tarifs non I.A.T.A c'est-à-dire interdisant l'interlining. Faut-il maintenir l'I.A.T.A pour les tarifs supérieurs et abandonner l'I.A.T.A pour les tarifs inférieurs ? (2). Une telle incertitude risque d'être levée

---

(1) NL, aut.publ., avril 1981, 1

(2) NL, aut.publ., avril 1981, 1

de manière favorable, estiment les Néerlandais, pour plusieurs raisons dont la bonne gestion de K.L.M, la rentabilité plus faible des compagnies américaines ainsi que le phénomène général de récupération du trafic des charters par les compagnies régulières. L'ordre tarifaire de l'I.A.T.A est à nouveau accepté par les Européens, reste à convaincre les Etats-Unis dont à ce jour la position de la nouvelle administration Reagan reste incertaine."..... le problème de l'interlining est encore largement ouvert" (1). Mais en même temps, ce qui s'est passé sur l'Atlantique Nord depuis 1978 est interprété par les Néerlandais comme un assainissement réglementaire d'une situation jusque là bloquée.

Quant aux Américains, ils "ne sont pas aussi menaçants qu'on le croit. C'est la force du ministère néerlandais des Transports d'avoir découvert depuis longtemps que les Américains étaient plus faibles qu'on ne le pense et qu'il n'y avait pas de machiavélisme dans leurs positions" (2).

Un autre enjeu important pour les Pays-Bas est celui formé par le trafic avec l'Extrême-Orient. Jusqu'à présent pas grand chose n'est encore intervenu mais le sentiment est que des problèmes aux conséquences tangibles pour K.L.M sont à la veille de se produire, sans pouvoir encore définir exactement lesquels. L'Asie du Sud-Est représente un gros enjeu économique (49 vols par semaine) et historique (l'embryon de son réseau intercontinental). Pour les Pays-Bas, la question est de savoir quelles règles internationales vont s'y développer. Car la crainte est que certains pays tels Singapour, la Corée ou l'Indonésie n'utilisent leur espace aérien comme une arme complémentaire de leur flotte nationale en vue d'accroître leur part de marché, accroissement qui se fera principalement contre des compagnies aussi établis dans la région que K.L.M. La compagnie K.L.M. ne peut qu'y perdre d'autant que le démon protectionniste et restrictif semble saisir également, sous une autre façon, l'Australie et les Philippines.

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 1

(2) NL, aut. publ., avril 1981, 1

Pour les Néerlandais, la scène européenne doit être replacée à sa vraie place : importante mais pas première par rapport à l'Atlantique Nord ou même l'Asie. "En Europe, les Pays-Bas ne sont pas bien placés. Le réseau de K.L.M y est plus réduit que celui des autres compagnies(1)". S'ils la surveillent de façon minutieuse, c'est toujours avec un oeil sur leurs intérêts intercontinentaux. Or les Pays-Bas, leurs responsables en tout cas, ne s'attendent pas à des bouleversements rapides. "Il ne faut surtout pas exagérer les petits changements qui sont déjà encours" (2). L'Europe représente d'abord et avant tout une série de marchés nationaux et de politiques gouvernementales très différentes les unes des autres. Si des évènements doivent affecter cette mosaïque, ils sont d'abord propres à chaque pays séparément. Néanmoins les dirigeants néerlandais perçoivent 2 facteurs importants en cours. L'un est celui de la hausse des carburants qui fait passer les frais variables à plus de 50% des coûts totaux des compagnies et qui diminue par conséquent la position concurrente des compagnies non régulières par rapport aux compagnies régulières. Les responsables publics de l'aviation civile aux Pays-Bas considèrent d'ailleurs, et ce sont certainement les seuls en Europe, cette restriction de la concurrence comme une chose regrettable. L'autre facteur est celui de l'introduction d'avions à grosses capacité tel l'Airbus. Les Pays-Bas craignent que cette capacité additionnelle ne déclenche une guerre des tarifs entre compagnies régulières. "Les vols vacances d'Air France ne sont que l'avant garde d'une offensive générale" (3). D'une manière plus générale la scène européenne n'est pas rassurante vue de La Haye. "Je m'inquiète .... car le protectionnisme européen en termes de capacité des avions par exemple est total. Si s'y ajoute un protectionnisme tarifaire, ce que je crains, K.L.M aurait tout à perdre et ne pourrait pas pénétrer en Europe (RFA, Scandinavie)" (4).

---

(1) NL, aut.publ., avril 1981, 1

(2) NL, aut.publ., avril 1981, 1

(3) NL, aut.publ., avril 1981, 1

(4) NL, aut.publ., avril 1981, 1

### 3. Les moyens de l'action

Dans le cadre des orientations ainsi perçues, comment les responsables néerlandais comptent-ils agir ? Quel est en particulier le système à implanter et quelles sont les relations possibles avec les autres pays européens ?

En apparence du moins les Pays-Bas se montrent hostiles à une multilatéralisation et à toute institution de gestion qui serait placée sous le contrôle paritaire d'un grand nombre de pays. Car une telle organisation leur fait craindre, sous les formes de l'égalité de droits entre pays, un effet latent de renforcement de la puissance des pays les plus importants (R.F.A, France, Grande-Bretagne, U.S.A). La politique néerlandaise, qui est celle d'un petit pays avec une grosse flotte, tire avantage d'une situation où les arrangements se négocient en tête à tête et où des marges de jeu peuvent être dégagées. En même temps, des institutions supra-gouvernementales comme la C.E.A.C constituent un cadre encore efficace pour veiller à accroître, mais sans le généraliser trop, le degré de souplesse favorisant la politique néerlandaise de transit, de 5e libertés, d'interlining, etc.

Pour les Néerlandais, un peu de "poil à gratter" est nécessaire, mais pas trop, pour maintenir une pression sur le système bilatéral et les compagnies de l'I.A.T.A. Les agents peuvent en être les compagnies non régulières, mais leur avenir paraît difficile. Les responsables néerlandais ne cachent pas l'aide qu'ils espèrent recevoir de la part des consommateurs et de leurs associations ainsi que de certains gouvernements pour que le transport aérien devienne encore plus qu'aujourd'hui une production dont les prix soient acceptables, les prestations de bonne qualité et le réseau serré, notamment en Europe.

Les Pays-Bas ressentent le poids qu'une telle perspective fait peser sur eux dans le concert international. D'où un certain sentiment de solitude à l'ombre des géants, bien que quelques autres pays, qui eux aussi ne génèrent pas eux-mêmes un marché important et escomptent profiter des interstices du système bilatéral pour alimenter leur flotte, puissent être considérés comme des alliés objectifs : Singapour, la Suisse, la Belgique. Par ailleurs, au niveau cette fois-ci de leurs autorités publiques chargées de l'aviation civile, une bonne entente est perçue par les Pays-Bas comme existant avec la France : des affinités entre personnes mais aussi entre les situations de 2 compagnies, K.L.M et Air France, dont les coûts sont élevés et dont l'image de marque du service est de qualité, rendent une alliance ponctuelle possible.

En Europe, l'oeil des Néerlandais est rivé sur les Britanniques et sur les Allemands, ces deux extrêmes en matière de politique de transport aérien en Europe et entre lesquels les Pays-Bas essaient de se hisser comme pays et comme réseau de transit.

Les Britanniques sont perçus comme l'aile marchante. Les responsables publics néerlandais se sentent proches de leurs collègues de Londres, pragmatiques et libéraux, avec cependant un peu plus de retenue quant au libéralisme tarifaire. Mais la politique anglaise demeure celle de "jouer un jeu séparé qui gêne tout le monde depuis fort longtemps" (1). Leur politique aérienne est soumise aux pressions qu'exercent les usagers sur la Civil Aviation Authority, mais en même temps elle a des relents protectionnistes, notamment du fait de la position de British Airways. Le résultat est une série de fluctuations dans les objectifs. Tantôt les autorités britanniques ouvrent le jeu tantôt elles deviennent rigides. D'où une grande difficulté à anticiper ce que sera la position de la Grande-Bretagne dans les négociations bilatérales, ce qui gêne les Pays-Bas notamment face aux Américains et aussi à propos des droits de trafic de K.L.M vers Hong-Kong.

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 1

La R.F.A occupe toute l'attention des Pays-Bas. Car elle est vue de La Haye comme hostile à l'égard des pratiques de K.L.M qui ont permis un véritable écrémage du marché allemand pendant de longues années au détriment de Lufthansa. En même temps, Lufthansa est perçue comme dominant totalement la position de Bonn dans les négociations bilatérales et comme étant la plus nationaliste et conservatrice, la plus anti-libérale de toutes les compagnies européennes : refus des 5e libertés, refus du concept de transit en transport aérien, vision du transport aérien comme activité de prestige pour une élite, etc... Lufthansa a fait beaucoup d'efforts pour "bouter K.L.M hors des frontières" (1) non sans quelque succès. Pour les responsables néerlandais néanmoins, tout n'est pas morose face à la R.F.A et leur pays garde des atouts qu'il s'agira d'abattre de façon opportune. D'une part l'initiative d'un réseau inter-régional dans le cadre de la C.E.E. peut permettre à K.L.M de continuer à attirer des passagers allemands vers Amsterdam. D'autre part, K.L.M garde sur Lufthansa une confortable avance pour savoir comment se gérer sur le marché international, ne serait-ce que parce que le bilatéralisme néerlandais a été moins restrictif que celui pratiqué par Bonn face par exemple à la Grande-Bretagne, la France ou les Etats-Unis.

Devant un environnement économique et gouvernemental international qui, du fait de leur stratégie, apparaît comme très différencié, segmenté et mouvant, les responsables néerlandais pratiquent une politique d'intense présence à l'extérieur de leur pays, à la C.E.A.C, à l'I.A.T.A, etc... "... les gouvernements doivent suivre de près les développements et essayer de prendre les devants" (2). L'information rapide sur les intentions de leurs concurrents est décisive. La conjoncture économique est finement suivie. Les autorités gouvernementales chargées de l'aviation

---

(1) NL, aut.publ., avril 1981, 2

(2) NL, aut.publ., avril 1981, 1

civile se sont dotées d'un instrument unique en Europe à leur niveau, soit une cellule de 12 analystes économiques. De même, il existe une étroite liaison entre K.L.M, l'aéroport de Schiphol et les autorités publiques, renforcées par le fait qu'internationalement les Pays-Bas n'ont, à la différence d'autres pays, qu'un transporteur à défendre, ce qui rend la marge de manoeuvre du gouvernement d'autant plus faible. "La limite d'action du ministère hollandais des Transports, c'est de sauvegarder K.L.M" (1). Un drapeau, des emplois, des pressions politiques sur les fonctionnaires de leur pays, le poids de K.L.M est grand. Et la politique gouvernementale néerlandaise, sous des dehors d'autonomie à son égard, et derrière son souci de vouloir aussi défendre les consommateurs, ne peut s'empêcher avant tout autre considération, d'être celle de l'entreprise "Pays-Bas".

Bref et en résumé, la stratégie globale de K.L.M et des autorités publiques de l'aviation civile néerlandaise peut se comprendre de la manière suivante. Il existe un système international rigide, protégé et fondé sur le bilatéralisme mais de manière constante les grands pays se sentent obligés de donner çà et là, à la marge, un peu de mou dans ce système. C'est précisément la force et la chance des Pays-Bas de se glisser dans ces zones de mou, dans les interstices du système, pour en profiter et pour en accroître l'importance. Mais pour que leur avantage reste, il importe que le système demeure, que le mou reste à la marge, non au coeur, l'exception et non la règle du système.

---

(1) NL, aut. publ., avril 1981, 2



Le tour-opérateur est un agent de voyage. Mais, à la différence des agents de voyage qui se contentent de vendre des produits - transport, séjours-élaborés par d'autres - compagnies aériennes, hôtels -, le tour-opérateur fabrique un produit spécifique vendu à grande échelle, le "tourisme d'accueil", intégrant transport, séjour et activités liées au séjour. Dans la profession des agents de voyage, le tour-opérateur travaille sur un segment particulier, le "réceptif".

C'est à la fin des années 1960 que les tours-opérateurs prennent la place qui est la leur en Europe. Deux faits y contribuent de façon complémentaire. L'industrie aéronautique livre des avions gros porteurs qui accroissent de façon dramatique la capacité en sièges offertes sur le marché, incitant les compagnies de transport à trouver de nouvelles clientèles, notamment du côté des classes moyennes et des activités de tourisme. Un cycle de baisse des tarifs s'enclenche pour conquérir ces passagers, fait de prix cassés et de forfaits. D'autre part, les pays les plus avancés économiquement en Europe voient se créer un pouvoir d'achat plus élevé chez un certain nombre de catégories sociales - retraités, milieux populaires, etc. - qui, l'héliotropisme aidant, privilégient une consommation touristique les conduisant vers des régions étrangères à leur pays, dans le Sud de l'Europe (Espagne, Portugal). En Scandinavie, en R.F.A., aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, en France, des professionnels mettent en place des "packages" intégrant l'ensemble d'un séjour à l'étranger et vendus par des points de distribution contrôlés par eux, par des agences de voyage traditionnelles, par des grands magasins, etc. Le mode de transport aérien auquel ils ont accès, du fait des accords européens, est celui du trafic non-régulier, par le biais des compagnies charters, mais également et de façon progressive par le biais des compagnies régulières qui, de manière plus ou moins orthodoxe, cherchent à remplir leurs appareils notamment lors des périodes creuses.

1980 marque un tournant important, un renversement de tendance pour les tours-opérateurs. Pour la première fois avec une telle intensité, la profession fait face dans l'ensemble des pays économiquement avancés d'Europe Occidentale à un malaise profond.

5 facteurs se conjugent :

- a) dans la foulée de la crise économique générale, les catégories sociales qui forment le coeur de la clientèle des tours-opérateurs connaissent une non-croissance voire un recul net de leur pouvoir d'achat qui finit par modifier leur comportement de consommation en matière de loisirs. Alors qu'au milieu des années 1970, malgré une première crise économique, les loisirs avaient fait preuve d'une surprenante inélasticité, désormais ils sont atteints de plein fouet.
- b) le coût du voyage aérien augmente fortement, notamment sous le poids de la hausse des carburants (du 1er Janvier 1979 au 1er Janvier 1980, le kérosène augmente de 105%), alors qu'il devient très difficile d'en répercuter le montant sur le prix des forfaits vendus par les tours-opérateurs.
- c) les tours-opérateurs classiques subissent la concurrence accrue de petits tours-opérateurs plus ou moins clandestins, de grandes surfaces qui à leur tour commercialisent des forfaits, de banques (par exemple le Crédit Agricole en France) qui s'appuient sur leur réseau de guichets, d'associations à but non directement lucratif.
- d) les transporteurs aériens réguliers opèrent une volte-face et tendent à faire bénéficier directement les clients individuels des tarifs bas jusqu'alors réservés aux commandes groupées des tours-opérateurs.

- e) enfin apparaissent sur le marché du transport aérien des compagnies qui, tel Laker, cassent de façon systématique les prix ou refusent de vendre aux principaux tours-opérateurs leurs billets et leurs forfaits, court-circuitant ces derniers.

Dans chacun des grands pays européens étudiés, la situation qu'affrontent les tours-opérateurs connaît des caractéristiques particulières et les réactions que ceux-ci adoptent face au marasme qui atteint leurs activités, varient.

En France, par exemple, le débat devient public. Car la profession représente un secteur important. En 1979, selon le journal professionnel "Le Répertoire des voyages", il existe 120 producteurs de voyage ou tours-opérateurs. Le plus gros, le Club Méditerranée, vend 674 000 forfaits représentant 1,65 milliards de francs. Le deuxième est la Société de Tourisme Aérien International (154 100 forfaits et 435 millions de chiffre d'affaires). Jet Tours, sous la dépendance d'Air France, produit 145 000 forfaits. L'ensemble du secteur réalise une facturation hors taxes de 6,7 milliards de francs, ce qui représente 2,7 millions de clients, et il occupe 15 750 personnes à titre permanent. De 1978 à 1979, la progression moyenne du chiffre d'affaires a été de 23%. Or, en 1980 la progression s'arrête alors même que 5% environ des Français seulement choisissent le voyage organisé contre 20% des Scandinaves, (la contre-partie étant que les prix français sont plus chers de 20 à 25%). Quelques tours-opérateurs, Voyage Conseil, qui est une filiale du Crédit Agricole, et Airtour - Euro 7 connaissent de sérieuses difficultés financières. De son côté Air France, avec la création de ses "vols vacances", entame une politique de récupération de la clientèle des tours-opérateurs et, au lieu d'offrir comme par le passé une commission pouvant atteindre 20% aux fabricants de voyage,

baisse les remises à 9% sur le trafic international. La fantaisie des prix offerts par les tours-opérateurs et la faillite de quelques-uns d'entre eux, avec en conséquence leur incapacité à rapatrier certains touristes bloqués à l'étranger, achèvent de dérouter la clientèle.

Les deux pays qui constituent les marchés dominants en matière de production et de consommation de voyages organisés aériens à but de loisirs, soit la R.F.A. et la Grande-Bretagne, connaissent eux aussi un recul. Leurs tours-opérateurs se trouvent directement concernés par l'évolution du transport aérien et par la question de la dérégulation. En R.F.A. par exemple, le tour-opérateur prend une marge de 15% sur le billet d'avion et de 20 à 25% sur le prix de l'hôtel. En même temps, leur poids économique est suffisant pour que leurs attitudes et leurs comportements face à cette évolution soient sérieusement considérés et pris en compte par notre enquête. En effet, les tours-opérateurs représentent le principal intermédiaire entre le transporteur et le passager pour ce qui se situe en dehors du vol d'affaires. Au contraire de la France, (le Club Méditerranée mis à part), en R.F.A. et en Grande-Bretagne, ils sont puissants et regroupés. Tout porte à croire qu'ils peuvent selon leurs réactions et leurs intérêts, être un agent important à prendre en compte. D'autre part, le monde du voyage organisé est un secteur relativement peu régulé. Au contraire du transport aérien où toute affaire internationale est automatiquement un problème entre Etats, le tourisme est peu sujet à l'intervention des autorités publiques, que ce soit dans son aspect international ou dans son aspect interne au pays considéré. En principe, le tour-opérateur est largement un acteur libre subissant peu de contraintes gouvernementales.

Or, en R.F.A. comme en Grande-Bretagne, ce qui frappe en premier lieu est la diversité des réponses et des anticipations mises en oeuvre par les tours-opérateurs pour faire face à la nouvelle donne du transport

aérien. Les réponses et ces anticipations dépendent largement de la manière dont, dans chacun des pays, est structurée leur profession (en particulier le nombre de tours-opérateurs en plan, la nature de leurs rapports avec les compagnies aériennes régulières et non-régulières, leur degré de dépendance à l'égard des agences de voyage). Elles dépendent aussi des avantages que les tours-opérateurs escomptent tirer d'une éventuelle dérégulation ou des dangers que celle-ci est perçue comme pouvant engendrer.

### 1. La Grande-Bretagne

Il existe en Grande-Bretagne une étroite interdépendance entre les tours-opérateurs et les transporteurs aériens, interdépendance d'autant plus remarquable que la profession de tour-opérateur est assez concentrée. Sur les 6 tours-opérateurs importants dans le pays, 5 d'entre eux possèdent ou contrôlent une compagnie non-régulière ou une flotte, le 6e étant la filiale d'une compagnie régulière :

- Thomson Travel est propriétaire de Britannia Airways
- Intasun est propriétaire d'Air Europe
- Horizon possède Ariane Airline
- Cosmos possède Monarch Airlines
- Global dispose d'un certain nombre d'avions
- quant à British Enterprise, il est la propriété de British Airlines

Un nombre limité de tours-opérateurs maîtrise une grande partie du marché de voyage organisé. Et en principe, les tours-opérateurs font chacun affaire avec une compagnie aérienne privilégiée, arrivant dans l'ensemble à imposer aux transporteurs leurs propres contraintes et leurs propres itinéraires.

En revanche la situation est très différente en ce qui concerne les relations entre les tours-opérateurs et les agences de voyage. La règle générale en Grande-Bretagne est que les concepteurs et les distributeurs sont indépendants les uns des autres, juridiquement et financièrement. Situation sans problèmes majeurs en cas de croissance forte du marché, mais il suffit que le marché se tasse, et, leurs intérêts divergeant, des rapports de force très tendus s'installent entre les tours-opérateurs et les agences de voyage.

Les deux partenaires maîtrisent chacun des atouts importants pour l'autre.

Les agences de voyage sont très bien organisées au niveau de leur profession. Elles sont regroupées au sein de l'A.B.T.A (Association of British Travel Agencies) qui agit comme un cartel, notamment à l'égard des tours-opérateurs, et par des moyens de pression fort appréciables. C'est ainsi que les agences de voyage sont arrivées à maintenir une commission élevée d'environ 10% sur les produits vendus pour le compte des tours-opérateurs, malgré la crise de 1979-1980. De même elles ont mis en échec toute tentative de la part des tours-opérateurs de diminuer leurs coûts par le recours éventuel à des pratiques des ventes directes par-dessus la tête des agences de voyage.

En face, les tours-opérateurs ne sont pas démunis d'arguments à l'égard des agences. Ils contrôlent les compagnies charters qui assurent le trafic. Leur surface financière est appréciable. Leur image de marque est reconnue du public.

D'où un ensemble de relations entre les tours-opérateurs et les revendeurs des agences qui est relativement stable. Les règles du jeu et les limites à ne pas franchir sont acceptées. En même temps, il existe suffisamment de souplesse, de marges de jeu pour que les

partenaires-concurrents s'adaptent à des situations nouvelles. Tel est le cas par rapport à des politiques de dérégulation du transport aérien et à leur éventuelles incidences sur le voyage organisé.

La flexibilité des relations est permise grâce à l'existence d'un certain nombre de facteurs précis. L'un est l'action, à la marge des partenaires reconnus et établis, de petits producteurs qui ne respectent pas les règles du jeu. Des tours-opérateurs de petite taille se sont constitués d'une manière illégale, sans reconnaissance juridique : les "bucket-shops". Or ces producteurs voient leur existence néanmoins tolérée. Ils contribuent à augmenter le taux de remplissage des avions. Ils servent d'alibi pour le cartel des gros et face au public. Ils incitent les grands tours-opérateurs à réviser leur politique commerciale, notamment en anticipant les besoins de segments de marché que les grands n'arrivent pas à détecter. Un deuxième élément de flexibilité réside dans le jeu entre tours-opérateurs et compagnies de transport aérien. A priori, le marché apparaît comme largement fermé par des liens de contrôle ou de propriété entre les principaux acteurs économiques des 2 professions. Néanmoins, tout se passe comme si un volant significatif de concurrence était plus ou moins implicitement maintenu. C'est ainsi que la compagnie Britannia appartient au tours-opérateur Thomson : en fait elle travaille certes en majorité pour Thomson (60% de ses activités) mais elle satisfait aussi les demandes d'autres tours-opérateurs tels que OSL (25%) et même Cosmos (8%) qui contrôle pourtant sa propre flotte. L'exemple de Britannia est intéressant. Car Thomson souhaite délibérément que Britannia et lui-même opèrent comme des unités séparées, comme des partenaires non-exclusifs. Les raisons en sont nombreuses : l'une, et elle importe dans une conjoncture tel que 1979-1980, est la diversification des risques, l'autre est l'espoir que Britannia pourra s'installer plus en force sur des lignes régulières vers l'étranger.

Une troisième cause de flexibilité réside enfin dans le fait que les limites aux abus de cartellisation sont assez étroites. Les deux partenaires, tours-opérateurs et agences de voyage, pèsent d'un poids assez identique et n'hésitent pas à négocier entre eux et rapidement des ajustements et des compromis. Mais l'opinion publique veille si l'un des partenaires essaie de trop tirer la couverture à lui. Ainsi n'a-t-on pas assisté en Grande-Bretagne au cours des années de forte croissance au phénomène de hausse des commissions des agences de voyage, les tours-opérateurs s'engageant en contrepartie de cette modération à ne pas avoir recours à la vente directe. Une exception existe à cette règle. Thomson Travel, le plus grand des tours-opérateurs, est suffisamment puissant pour avoir pu créer son propre réseau de vente au détail, Portland Holidays.

Une possible dérégulation du transport aérien met en cause une série de problèmes dont les incidences pour les tours-opérateurs et les agences de voyage ne sont pas négligeables.

L'action de Laker est à cet égard décisive dans la mesure où elle frappe directement les tours-opérateurs en tant que propriétaires des compagnies charters. Car la compagnie Laker a une confortable avance sur les autres transporteurs non réguliers grâce à la judicieuse composition de sa flotte d'avions qui lui permet d'offrir aux voyages organisés des prix plus bas que la moyenne de ceux pratiqués par ses concurrents. Un tel avantage compétitif tend d'ailleurs à s'accroître. Grâce à l'achat d'avions Airbus et dans la perspective de l'obtention de nouveaux droits de trafic sur de longues distances internationales, Laker se place dans une stratégie offensive d'autant plus redoutable que ses avions peuvent être utilisés sur des moyennes distances vers des destinations classiques du tourisme de masse, autour de la Méditerranée ou vers les îles de l'Atlantique. Laker reste, par rapport aux autres compagnies charters,

prisonnier d'un handicap majeur car ses avions ne partent que d'un seul aéroport londonien à savoir celui de Gatwick, plaque-tournante du trafic des vols non-réguliers. Or par son offensive, Laker a pour résultat d'entraîner une baisse sensible des tarifs de la part des compagnies régulières sur certaines de leurs routes principales - résultat acquis dès 1978 sur l'Atlantique Nord face à British Airways et aux compagnies américaines - et, par ricochet, de les pousser à s'implanter en compensation sur des vecteurs de clientèle et dans des types de prestation jusque-là réservés aux compagnies charters. Laker a ainsi accéléré l'irruption des compagnies régulières dans le trafic non-régulier. Se trouve de la sorte enclenché, Laker en étant le symbole et le détonateur, un processus de transformation de la typologie des marchés du transport aérien. A terme, il est raisonnable de penser que des fermentations de dérégulation peuvent engendrer une situation où n'existeront plus que des accords bilatéraux semi-libéraux entre pays, conséquence d'une compétition qui aura vu les réguliers absorber des parts de marché des non-réguliers, et traduction d'une volonté de leur part de geler les acquis par l'exclusion des compagnies charters de certaines des routes où, à l'heure actuelle, elles sont encore solidement établies. En ayant trop de succès dans sa politique, Laker est perçu comme risquant de "casser la baraque", le résultat paradoxal étant que les compagnies charters se réduisent à leurs seules prestations pour le compte des tour-opérateurs leurs propriétaires, et ne pourront garder le marché gris qu'elles avaient acquis.

D'autres aspects liés à la dérégulation constituent autant de menaces potentielles aux yeux des tours-opérateurs et de leurs compagnies de charter.

British Airtours a l'intention de faire partir un certain nombre de ses vols depuis des aéroports non-londoniens, çà et là en Grande-Bretagne. Cette politique signifie une concurrence accrue pour les compagnies charters précisément sur des marchés tels les villes de "province " qui constituent jusqu'à présent leur grande force face aux compagnies régulières. Le partage du territoire national entre réguliers et non-réguliers risque-t-il d'être bousculé ?

La Grande-Bretagne, si elle est une grande puissance dans le transport aérien, n'en est pas moins exposée à de la concurrence étrangère. Or déréguler, c'est donner aux étrangers davantage de liberté. Est-ce souhaitable à un moment où des compagnies charters (par exemple : Sterling) ou régulières non-britanniques s'attaquent à un marché considérable et rentable, 5 millions de touristes britanniques qui chaque année prennent l'avion ?

En fait, ces problèmes - Laker, la concurrence étrangère, etc... - renvoient à un cadre plus global qui est celui des normes, intérêts et attitudes à l'égard de la dérégulation du transport aérien.

Or, que ce soit les tours-opérateurs ou les agences de voyages, la grande majorité de ces professions considèrent la dérégulation comme une tendance lourde, comme un horizon inéluctable, comme une fatalité liée au cycle même des produits du transport aérien, qu'on le souhaite ou non.

Les tours-opérateurs sont non seulement convaincus de cette évolution, ils sont même nombreux à la souhaiter. Concrètement c'est la libération des prix qui leur semble indispensable. Car les tours-opérateurs espèrent gagner sur deux tableaux. Les compagnies non-régulières qu'ils contrôlent, peuvent sans crainte affronter une concurrence

des prix avec les compagnies régulières, étant donné leur faible structure de coûts. D'autre part une libération des tarifs est escomptée comme engendrant un accroissement de trafic. Pour qu'une telle dérégulation tarifaire survienne, il faut néanmoins établir une règle de jeu : empêcher les compagnies régulières d'opérer entre leurs routes des péréquations financières qui leur permettent, comme à l'heure actuelle, de maintenir des tarifs artificiellement bas (par rapport aux coûts) sur certains itinéraires pour contrer les compagnies non-régulières, ceci grâce aux tarifs artificiellement hauts pratiqués sur d'autres itinéraires beaucoup plus protégés de la concurrence. Si les tours-opérateurs souhaitent une plus grande compétition tarifaire, en revanche ils ne souhaitent pas du tout une dérégulation des accès de nouveaux transporteurs sur le marché. Il y a pour eux suffisamment de compagnies charters, surtout dans le contexte actuel où domine une sur-capacité des flottes. Certains tours-opérateurs ne vont-ils pas jusqu'à demander une intervention des autorités gouvernementales pour limiter les dangers conjoncturels de sur-capacité ? Bref, les tours-opérateurs raisonnent en matière de dérégulation selon une conception fort utilitariste de propriétaires de compagnies non-régulières. Ce qu'ils veulent c'est renforcer la position de ces dernières face aux compagnies régulières. D'où un second volet à leur attitude dérégulatrice, en dehors des tarifs : libéraliser les règles s'appliquant à l'activité des compagnies non-régulières. Il s'agit par là de répondre à l'offensive de British Airways et de British Caledonian, mais surtout et avant tout à la politique de Laker. Une telle libéralisation pour réussir doit s'inscrire dans une marge bien délimitée. Il ne faut en aucune façon courir le risque de remettre en cause le principe du bilatéralisme, car alors des compagnies étrangères pourraient faire irruption en force sur le marché national, ce qui serait un préjudice considérable. La concurrence doit rester en Grande-Bretagne une affaire pour les seuls Britanniques. D'autre part, une des conséquences paradoxales d'un assouplissement du statut des compagnies non-régulières serait, dans un premier temps tout au moins, d'accroître la concurrence par un

accroissement du nombre de compagnies charters opérant sur les marchés, perspective qui n'est pas jugée réjouissante par les compagnies charters déjà en place.

Les agences de voyages, elles, tout en étant favorables d'une manière générale à une perspective de dérégulation, expriment deux soucis, comme en rend compte la conférence organisée en décembre 1979 par leur association professionnelle. Si la dérégulation se traduit par la multiplication de tarifs particuliers et spécifiques, alors les agences vont devoir en subir les retombées dans leur relation avec la clientèle. Si la dérégulation entraîne une baisse des tarifs, alors il faudra que les agences de voyage vendent davantage pour conserver leurs profits, surtout si cette baisse est forte et qu'il est facile par le client d'avoir accès à des tarifs bas pour des conditions de voyage acceptables. Bref, l'aspect tarifaire n'enthousiasme guère la profession des commerçants de détail du transport.

Or, d'ores et déjà des processus de dérégulation sont en cours. Quels sont les comportements réels adoptés par les tours-opérateurs ? Quelles sont les mesures d'adaptation mises en oeuvre ? Dans les faits, on s'aperçoit d'une assez grande variété de réactions à divers niveaux.

Les tours-opérateurs réagissent d'abord au plan de l'organisation de leur profession. Pour l'essentiel ils poussent leur compagnie charter à une position de compétitivité accrue par deux biais : l'un est de collaborer occasionnellement avec des compagnies régulières, l'autre est de travailler de façon plus intensive avec d'autres compagnies charters.

Un deuxième niveau est celui du produit offert. Les tours-opérateurs poussent à la généralisation d'innovations telles que le produit appelé " seat only" pratique qui existe déjà mais qui n'est pas encore légalisée, comme en témoigne le dossier de Britannia examiné par le Civil Aviation Authority.

Un autre type d'adaptation concerne la commission versée aux agences de voyage. Pour limiter les oppositions de celles-ci à des tarifs en baisse, les tours-opérateurs peuvent faire passer la menace d'avoir recours à la vente directe et copier l'exemple de Thomson Travel. Dans une conjoncture maussade, les tours-opérateurs peuvent aussi répercuter sur les agences une partie de la baisse des prix, en négociant avec elles une baisse de leur commission, malgré le poids de l'association professionnelle des agences.

## 2. La République Fédérale d'Allemagne

La R.F.A. représente le marché le plus important en Europe pour le tourisme international. En 1978, ses ressortissants ont dépensé à l'étranger 28 milliards 914 millions de DM, soit environ 500 DM par habitant pour des voyages et séjours à l'étranger, dont 82,6 DM en Europe Occidentale. Dans ce marché, le tourisme organisé empruntant la voie aérienne représente un segment minoritaire mais qui a connu une croissance extrêmement forte au cours des années 1970.

Les tours-opérateurs occupent une place importante en R.F.A. En 1978, toujours, ils ont traité 25,3% du marché des vacances, soit 6,1 millions de clients, les 4/5e de ceci étant acheteurs de "full package tours" (1).

---

(1) *Tourism. Study Group, 1977-1978*

Le marché est désormais considéré par les professionnels comme n'étant plus en croissance forte mais ayant atteint sa maturité. 56% de la population allemande va à l'étranger, ce qui est un seuil jugé maximum. D'où une compétition accrue sur les prix mais aussi sur les destinations, sur la qualité des prestations offertes et surtout sur le fait que la clientèle souhaite une grande fiabilité des transporteurs quitte à payer le vol plus cher. Les tours-opérateurs sont les suivants :

	PART DE MARCHE (1973-1979)	CONSOMMATEUR DE VOLS CHARTERS en % (1978 / 1979)	CHIFFRE D'AF- FAIRES 1979 (millions de DM)
TUI	45,17	37,98	1,980
NUR	26,76	27,64	1,173
ITS	7,80	10,22	342
ADAC	5,52	2,48	242
TJAEREBORG	4,45	9,02	195
HETZEL	4,03	6,48	176
BERLINER FLUGRING	1,79	2,88	76
AMEROPA	1,54	p.m.	68
WOLTERS	1,07	p.m.	n.c
JET REISEN	1,07	3,30	n.c
WULF	0,79	p.m.	n.c

Source : FREMDENVERKEHRSWIRTSCHAFT

La R.F.A. diffère de la Grande-Bretagne en ce sens que la profession y est très concentrée. Les tours-opérateurs se divisent en 2 grandes catégories. D'un côté 2 grosses entreprises contrôlent à elles seules près de 2/3 du marché, TUI et NUR. D'un autre côté, 9 entreprises de taille moyenne opèrent selon des modalités plus restreintes, sur une base régionale ou pour un segment précis de clientèle.

TUI (Touristik Union International) est un conglomérat très complexe qui s'est créé à partir de nombreux organisateurs de voyage et réseaux d'agences (Schamow, Hummel, Airtours, Touropa, DER, Transeuropa, etc...). Ses produits sont distribués par 1957 bureaux et guichets.

NUR (Neckermann und Reisen) est l'autre géant, organisé lui aussi comme un groupe commercialisant ses produits sous diverses marques, mais qui à la différence de TUI possède son propre réseau de bureaux (309 en 1978/79). NUR dépend à 85% du transport aérien alors que TUI accorde une part plus grande aux transports routiers et ferroviaires.

Les tours-opérateurs de taille moyenne se distinguent à bien des égards des 2 groupes ci-dessus dans la mesure où leur implantation est régionale, où ils offrent des produits sélectifs (desservant uniquement quelques destinations précises où ils concentrent beaucoup de clients dans un petit éventail d'hôtels) et où leurs tarifs sont plus bas que ceux de TUI et NUR. Ils constituent le "poil à gratter" des géants : leur croissance en terme de part de marché est forte et leur succès oblige TUI et NUR à s'adapter de façon continue à leurs initiatives parfois spectaculaires. Tel est le cas en particulier de Tjaereborg, opérateur danois dont les prix sont bas et dont les voyages sont largement vendus au départ de Düsseldorf.

La structure de contrôle et de propriété des tours-opérateurs est infiniment complexe en R.F.A. Il faut noter en particulier le rôle que jouent les 3 grandes banques (Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank) par leur participations directes ou indirectes dans TUI, NUR et ITS, qui leur assurent souvent une majorité. D'autre part des grands magasins (Kaufhof pour ITS ou Karstadt pour NUR) constituent un relais de ce contrôle bancaire.

A la différence de la Grande-Bretagne, la R.F.A connaît peu de liens privilégiés ou de contrôle entre les tours-opérateurs et les compagnies aériennes. NUR par exemple travaille pour 35% de ses ventes avec Condor, pour 35% avec LTU, pour 15% avec Hapag Lloyd et pour le reste avec des compagnies non-régulières étrangères. TUI de son côté confie 30% de ses vols à Hapag Lloyd 39% à Condor, et les 40% restant se répartissent entre divers transporteurs aériens. Une diversification des fournisseurs de vols aériens est de mise en R.F.A.. D'autre part et surtout, les tours-opérateurs ne possèdent pas de flottes ou de compagnies comme en Grande-Bretagne. Si des liens de contrôle existent, ils sont marginaux. Ils concernent TUI dont 12% des actions appartiennent au groupe Hapag Lloyd et dont 10% d'une des composantes, DER (Deutsche Reisebüro), réseau d'agences de voyage jusque-là propriété de Hapag Lloyd, appartiennent depuis 2 ans à Lufthansa (les chemins de fer allemands contrôlant 50,1% de DER). DER comprend un peu plus de 800 points de vente réalisant environ 2 milliards de DM en ventes. En fait par le biais de participations, Lufthansa ne cherche pas tant à contrôler un tour-opérateur qu'à étendre sa présence au niveau de la distribution de détail des billets d'avions, en plus de ses propres guichets : à côté de DER, Lufthansa possède 50% du groupe FIRST (22 agences) et 100% de Global Tours (22 agences). Le groupe Hapag Lloyd possède, outre une compagnie

charter, un réseau de 77 agences de voyage. NUR possède 25% de Transair, filiale de LTU. Cependant et dans l'ensemble il y a une relative indépendance entre tours-opérateurs et transporteurs aériens et elle se traduit par des conséquences significatives. En effet, les tours-opérateurs disposent d'une marge d'autonomie pour établir leur politique qui est bien plus importante qu'en Grande-Bretagne. Ils jouent les compagnies aériennes les unes contre les autres notamment pour obtenir une baisse des tarifs de gros mais aussi pour d'autres avantages. A ce tableau général, 2 exceptions. TUI, à prix égal, accorde une certaine priorité à Hapag Lloyd en tant que transporteur. D'autre part, la compagnie non-régulière LTU travaille avec de nombreux petits tours-opérateurs auxquels elle arrive dans une certaine mesure à imposer ses prix.

En revanche les liens entre tours-opérateurs et agences de voyage sont beaucoup plus étroits en R.F.A. alors qu'ils sont lâches en Grande-Bretagne. Deux politiques ont cours. L'une, illustrée par NUR, est celle du tour-opérateur possédant un nombre élevé d'agences propres. L'intégration est structurelle entre le producteur et le commerçant. Dans ce cas le tour-opérateur supporte davantage de coûts mais il peut gérer plus directement et plus fortement sur la clientèle et imposer ses propres produits. L'autre politique est celle de TUI. Le tour-opérateur ne dispose pas de ses propres agences de vente mais il tisse un réseau de plus en plus serré avec une série d'agences indépendantes. L'élément stratégique dans ce cas est l'incitation financière, la prime ou la commission qui encourage le commerçant à vendre de préférence un produit TUI, au bout du compte le commerçant étant intéressé aux bénéfices du tour-opérateur. Mais quelle que soit la politique suivie, la tendance générale est nette en R.F.A : les liens se resserent inexorablement entre les tours-opérateurs et agences de voyage. A cela, une cause majeure : presque personne

dans les professions liées au tourisme international ne croit que le marché touristique de R.F.A peut encore beaucoup s'accroître. Par voie de conséquence, les gains ne peuvent se faire qu'à l'intérieur du cadre existant, par des efforts de bonne implantation commerciale - magasins, centres villes, coopératives d'entreprises, etc... - et par un marketing très fin et agressif.

A l'évidence les caractéristiques structurelles décrites ci-dessus pèsent sur la façon dont les tours-opérateurs et les agences de voyage perçoivent l'état normal et l'état désirable de l'action gouvernementale en matière de transport aérien. Mais tout n'est pas déterminé par avance et des marges substantielles de liberté restent encore ouvertes à l'esprit d'entreprise ou au conformisme idéologique.

Les deux tours-opérateurs dominants en R.F.A, et surtout TUI, n'abordent pas la question de la dérégulation en toute sérénité. Leur mode de raisonnement est à peu près le suivant. Déréguler c'est créer une baisse des tarifs mais le prix n'est pas le problème jugé essentiel. D'autre part et surtout, déréguler c'est aussi en même temps ouvrir les lignes à de nouveaux transporteurs et donc créer une possible concurrence incontrôlable de la part de ceux-ci à l'égard des compagnies non-régulières déjà établies. D'où une conséquence fortement crainte, soit l'arrêt de la desserte des aéroports régionaux. Or s'il est un avantage jugé décisif par TUI notamment par rapport aux tours-opérateurs de taille moyenne, c'est précisément la capacité de TUI d'être présent sur l'ensemble du territoire national, notamment grâce aux aéroports régionaux. Qui dit concurrence accrue et tarifs en baisse dit risque que les transporteurs établis cessent d'exploiter de tels aéroports au profit des 2 ou 3 seuls aéroports d'envergure internationale. TUI en perdrait sa capacité de quadrillage territorial et devrait

concentrer ses efforts sur des pôles spécifiques, en concurrence directe avec les tours-opérateurs moyens. D'autre part et surtout, TUI et NUR ne tiennent pas à ce qu'il y ait émergence en R.F.A de nouvelles compagnies charters, car il leur semble que, à l'heure actuelle, les tours-opérateurs disposent déjà d'atouts suffisants qui leur permettent de jouer les transporteurs les uns contre les autres. N'y a-t-il pas sur-capacité forte des flottes qui se traduit par une lutte sourde mais féroce entre les compagnies pour remplir leurs appareils ? A terme même les 2 grands du voyage organisé gardent confiance dans le fait que les divergences d'intérêts entre Lufthansa, Hapag Lloyd et L.T.U, sans compter quelques transporteurs étrangers, suisses ou anglais, sont suffisamment établies. Quant aux agences de voyage proprement dites, notamment celles qui sont payées à la commission, elles craignent de voir leurs profits baisser par suite d'une baisse des prix, et le marché étant considéré comme saturé, elles repoussent toute perspective de dérégulation. Paradoxalement Lufthansa constitue pour elles le symbole de leur prospérité. Bref, le système paraît en équilibre, et aller plus loin dans l'ouverture menacerait de rompre cet équilibre.

Lufthansa manifeste à l'égard du marché touristique un intérêt nouveau qui tranche avec son attitude des années passées. En effet, depuis 1979, la compagnie nationale semble relativement agressive et multiplie les initiatives : elle a pris une participation dans un réseau d'agences de voyage (DER) au sein du groupe T.U.I, elle a créé un procédé de réservation moderne unique en Europe (START) qui donne l'accès immédiat par téléphone aux clients, elle cherche à compléter le remplissage de ses vols réguliers en offrant des sièges à la clientèle des touristes. Son offensive, conjuguée à celle de Condor sa filiale, touche L.T.U et Hapag Lloyd, ainsi que les compagnies charters étrangères opérant en R.F.A. Or face à cela, les tours-opérateurs ne se montrent guère concernés. En effet en travaillant

avec Lufthansa, ils escomptent renforcer leur pression sur les compagnies charters allemandes, notamment par une baisse de leurs tarifs, d'autant plus que L.T.U et Hapag Lloyd viennent de renouveler leur flotte par l'achat d'appareils plus modernes et moins coûteux au siège. Par ailleurs, pour les tours-opérateurs l'entrée de Lufthansa dans une partie du groupe T.U.I est un moindre mal dans la mesure où leur crainte était grande que la compagnie aérienne nationale ne crée sa propre filiale de voyages organisés et qu'il valait mieux accepter de l'avoir avec soi que contre soi. Cependant, les tours-opérateurs tracent une limite à la concurrence à l'égard des compagnies non régulières allemandes et considèrent importante leur survie à un niveau d'activité et de rentabilité raisonnable. Car les charters de la R.F.A sont perçus comme pouvant assurer la capacité nécessaire en période de haute saison touristique, à la différence de Lufthansa pour qui le voyage organisé n'est qu'un appoint en période creuse. Et L.T.U aussi bien qu'Hapag Lloyd, et même Condor, sont des fournisseurs beaucoup plus compréhensifs aux exigences des tours-opérateurs. Enfin le recours trop massif à des compagnies non régulières étrangères, notamment de pays tels que la Grande-Bretagne ayant des coûts d'exploitation plus bas, peut être pour la profession des voyages en R.F.A un bénéfice spectaculaire à court terme. Mais le risque est grand qu'en réaction à cette évasion de trafic, Lufthansa ne mette en oeuvre deux moyens de pression pour redresser la situation. D'une part les conditions seraient rassemblées pour que la compagnie nationale crée sa propre activité de voyage organisé, initiative alors acceptable par l'opinion publique et les milieux de Bonn. D'autre part les agences de voyage craignent que Lufthansa ne trouve un moyen ou un autre de se passer de leur intermédiaire pour la commercialisation des billets concernant les vols d'affaires (80% du chiffre d'affaires de Lufthansa est commercialisé par elles) commercialisation qui est une source fort appréciée de commissions élevées pour elles. Les agences souhaitent même que les

tours-opérateurs montent des produits qui incluent des prestations nombreuses de la part de Lufthansa, de façon à "coller" à la compagnie nationale dont le réseau de réservation START les inquiète. D'où une pression forte exercée par les agences de voyage sur les tours-opérateurs, qu'elles soient indépendantes de ceux-ci ou intégrées dans le même groupe qu'eux, pour éviter une telle extrémité.

Il serait néanmoins erroné de déduire d'une telle analyse que la situation en R.F.A. traduit un conservatisme prudent sans changements notables. La profession même des tours-opérateurs a pris, contrainte ou active, une série de mesures ces dernières années afin de s'installer dans un contexte moins protégé et plus concurrentiel.

La distribution commerciale évolue. L'implantation géographique des points de vente signifie que les liens avec les agences de voyage doivent se resserrer organiquement, d'où la constitution de groupes intégrés. Dans certains cas les tours-opérateurs n'hésitent plus à avoir recours à la vente directe, ainsi N.U.R. par l'intermédiaire de la chaîne de magasins Karstadt, et même si cette façon de procéder se heurte à de sérieuses difficultés. De ce point de vue le champ est ouvert à de nouveaux tours-opérateurs pouvant jouer de tels atouts de distribution (hypermarchés, restaurants). La distribution elle-même est informatisée d'une manière sophistiquée, à T.U.I et par le système START.

Le produit lui-même s'adapte. Les tour-opérateurs ressentent la nécessité d'être de plus en plus sélectifs quant à la gamme des destinations offertes à la clientèle, quitte à abandonner celles qui perdent de leur attrait (Costa Brava, Suisse, Costa del Sol, etc.....) ou à se spécialiser de façon plus étroite sur un continent (Asie, Afrique). De ce point de vue des tours-opérateurs de taille

moyenne ont un avantage de flexibilité, d'imagination et de créativité considérable sur les géants comme N.U.R. Ils peuvent produire des prestations plus fiables et plus sophistiquées. Une insistance forte est accordée par les tours-opérateurs à la régularité des vols offerts par les charters, ce qui suppose à la fois une pression sur les transporteurs pour obtenir un respect des horaires et des vols à intervalles réguliers. La définition même du vol charter s'estompe dans un pays pourtant aussi légaliste comme la R.F.A.. La formule classique est abandonnée par les tours-opérateurs au profit de vols de lignes réguliers ou de solutions intermédiaires variées. Jouant du flou de la loi sur les charters en R.F.A., la compagnie L.T.U vend une formule dite du "siège sec". Le tour-opérateur, en R.F.A. comme ailleurs, est un acteur déterminant pour le développement de formes plus ou moins à la marge de la légalité en matière de transport aérien. C'est ainsi que des sièges de charters non remplis par les tours-opérateurs peuvent être reconvertis sur le "marché gris", le ticket étant vendu avec un séjour hôtelier fictif, ce qui enfreint les règlements en vigueur.

Enfin la profession même de tour -opérateur connaît des réorganisations. La distinction entre producteur et distributeur s'estompe de plus en plus au profit d'une intégration verticale plus poussée. Un acteur reste cependant largement extérieur : le transporteur aérien. Jusqu'à quand ?



## 1. Une perspective de dérégulation

L'irruption de l'espace communautaire européen s'est traduite par une option nettement affirmée en faveur de la dérégulation, essentiellement sous la forme d'un mémorandum de la Commission des Communautés établi à Bruxelles et paru le 6 Juillet 1979.

Jusqu'en 1979, le transport aérien n'a pas été un enjeu actif pour les institutions et pour les politiques de la C.E.E. Le Traité de Rome demeure flou quant à son sujet. En compagnie du transport maritime, le transport aérien y est l'objet d'un régime non précisé sur le moment et qui est laissé à l'élaboration ultérieure du Conseil des Ministres, celui-ci devant statuer à l'unanimité. Une telle clause spéciale est établie par l'article 84, paragraphe 2, du Traité. Le problème ainsi laissé ouvert est de savoir si oui ou non le transport aérien relève du statut de la libre concurrence à l'intérieur de la C.E.E.

De fait, de 1957 à la fin des années 1960, peu d'attention est accordée au transport aérien, à l'inverse des émotions vives que déclenchent les directives activement élaborées par la Commission pour le transport routier de frêt notamment, entre et à l'intérieur des pays membres. Ce qui touche à l'aviation civile est réputé comme techniquement complexe et politiquement délicat, outre le fait que l'ordre américain, par I.A.T.A interposé, régit l'ensemble de ce secteur, en Europe et ailleurs dans le monde.

Le 4 Juin 1970, le transport aérien civil de passagers fait l'objet d'une déclaration de la part de la Commission, déclaration prolongée par un projet soumis au Conseil le 21 Juillet 1972. Il s'agit là

essentiellement d'un texte de principe et qui prend la forme platonique d'un rappel à la nécessité d'une politique aéronautique communautaire.

En 1974, un pas de plus est franchi dans l'inscription de la question du transport aérien sur l'agenda communautaire. L'impulsion provient ni des fonctionnaires de Bruxelles ni des Ministres des Transports mais d'une institution judiciaire. Le 4 Avril, en effet, la Cour de Justice des Communautés rend un arrêt : la règle de la concurrence telle qu'elle a été énoncée par le Traité, s'applique au transport aérien, notamment sous l'aspect de la libre circulation des personnes, des capitaux, des services et en ce qui concerne les règles d'aides accordées par les Etats aux compagnies. Un tel arrêt fonde la Commission à émettre des propositions et à engager des procédures contentieuses contre les compagnies qui ne respecteraient pas de telles règles. "Si en vertu de l'article 3, paragraphe 2, les transports aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du Traité (obstacles à la libre concurrence et circulation) relatives à la politique commune des transports, ils restent au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du Traité" conclue l'arrêt de la Cour.

Avec discrétion et timidité aussi, la Commission saisit l'occasion légalement offerte à elle par la Cour et mandate l'élaboration d'un rapport. Celui-ci, dit "rapport Spinelli", est présenté le 1er Octobre 1975. Il propose de relancer le thème d'un programme d'action européen en matière de transport aérien. Mais les ministres membres du Conseil lui réservent un accueil mitigé, le jugeant ou trop ambitieux ou trop intellectuel. Pourtant, la commission de Bruxelles ne renonce pas totalement. Dès 1976, elle se dote progressivement de moyens propres pour traiter le transport aérien. Sa direction générale des Transports (D.G.7) recrute 3 à 4 fonctionnaires spécialisés. Le Conseil de son

côté crée un groupe de travail pour l'aviation civile, poussé en partie par la Commission et les fonctionnaires européens. Ce groupe de travail identifie les thèmes possibles pour un agenda communautaire d'action.

En juin 1978, la liste en arrête 9 :

- prévention des accidents
- reconnaissance des licences
- émission des nuisances
- droit d'établissement
- conditions de travail
- services entre régions
- simplification des formalités de frêt
- uniformisation des normes techniques
- dispositions relatives aux aides des Etats et à la concurrence

Jusqu'en 1979, la C.E.E n'apparaît pas du tout comme un acteur déterminant, au contraire. Brusquement, quelque chose va changer pourtant qui va la placer sous les projecteurs de l'actualité ! Le 6 Juillet 1979, la Commission fait paraître publiquement un mémorandum sur "la contribution des Communautés Européennes au développement du transport aérien" (1). Long de 30 pages et d'annexes fort détaillés, il est adressé au Conseil.

En substance, le mémorandum estime que le transport aérien civil en Europe occidentale n'est pas satisfaisant. Il est malthusien quant aux tarifs et aux services offerts. Il est trop cher sur les lignes régulières à l'intérieur de la C.E.E. Il n'est pas assez souple et innovateur pour répondre aux besoins du tourisme. Il est la victime d'entraves étatiques nationales dont les effets sont de bloquer la création de nouvelles lignes, de concentrer le trafic sur les grands aéroports, d'empêcher l'accès de nouveaux opérateurs à des droits d'exploitation commerciales pour des motifs non-économiques. De telles déficiences

---

(1) COM (79) 311 final

intra-communautaires se prolongent et s'amplifient par la situation plus générale qui est celle du transport aérien dans le monde. Aux yeux de la Commission, celui-ci est confronté en profondeur à 2 phénomènes qui vont le transformer : l'arrivée en masse de consommateurs plus sensibles que les hommes d'affaires aux prix offerts, soit les touristes des couches moyennes et populaires, et la concurrence accrue voulue par l'administration Carter au sein des Etats-Unis sur le marché international. D'où une orientation générale, un remède, que la Commission propose pour faire face : élargir le marché par la restriction des interventions gouvernementales nationales et par une plus grande attention réservée à la concurrence, le corollaire en étant la création d'un espace aérien communautaire soumis à la régulation des autorités européennes.

Pour induire une telle évolution, le mémorandum de Juillet 1979 suggère que des mesures soient prises qui "introduisent plus de flexibilité et plus d'innovation" :

- assouplir l'accès aux droits de trafic

"Si une compagnie demandait des droits de trafic pour avoir une ligne communautaire, pour effectuer un nouveau type de service régulier, ou offrir des tarifs considérablement plus bas, elle devrait être autorisée à le faire, sauf si les compagnies assurant le trafic décidaient d'offrir des conditions semblables."

- limiter les aides des Etats aux compagnies aériennes

- réduire les pratiques d'accords bilatéraux entre les 9 pays de la C.E.E

- rechercher le prix le plus bas en matière de tarifs

- élaborer un règlement communautaire sur la libre concurrence

- harmoniser les conditions de gestion des compagnies (conditions de travail, compensation des sur-réservations aux passagers qui en sont les victimes, taux de change, etc...)

- coordonner les négociations que chacun des 9 pays mène avec des pays tiers et avec les organismes internationaux tels que l'I.A.T.A.

Le mémorandum de Juillet 1979 reçoit de la part de la presse, des milieux économiques et des autorités publiques nationales un accueil attentif, certains n'hésitant pas à parler de l'effet d'une bombe". En résumé, deux caractéristiques retiennent l'attention. L'une est que la C.E.E. - tout au moins par la voie de sa Commission - donne le sentiment de vouloir enfin et pour la première fois, après des années d'atermoiement, imposer un ordre européen à une poussière d'acteurs politiques et économiques enfoncés dans leurs intérêts particuliers. L'autre est que la C.E.E. joue en priorité une carte qui est celle de la dérégulation, imitant et prolongeant en cela l'exemple américain. Qu'en est-il en réalité ?

## 2. Espace communautaire, espace européen

L'Europe existe-t-elle comme champ spécifique en matière de transport aérien ? La question renvoie à 2 aspects, l'un qui est celui du réseau et du marché, l'autre qui est celui de la politique.

L'essentiel du trafic des compagnies appartenant aux pays de la C.E.E. se comprend comme le produit d'un réseau qui ne tire guère de signification directe de l'existence de la C.E.E. comme entité géographique. En d'autres termes, il n'y a pas de réseau à proprement dit communautaire. Certes d'un pays à l'autre existent des flux significatifs de passagers entre les grands aéroports. Mais les compagnies gèrent leurs lignes dans les divers pays de la C.E.E. à partir d'une logique internationale sinon mondiale, dont l'épine dorsale est constituée par l'Atlantique Nord pour les plus grandes d'entre elles mais aussi par l'Amérique du Sud

ponsables de l'aviation civile dans 22 pays. Créée en 1955, elle a déployé une activité significative pour faire face à la croissance des compagnies non régulières, croissance qui prenait à contrepied les règles fixées par l'I.A.T.A. En 1956, elle a adopté une approche multinationale en réglementant le trafic charter de façon libérale mais pour en limiter le développement hors du trafic régulier. La C.E.A.C dispose d'un secrétariat à Neuilly et fonctionne principalement grâce à des commissions d'étude et de négociation rassemblant les fonctionnaires responsables des gouvernements membres. A l'exemple de nombreux organismes interétatiques, son activité se trouve relancée pour l'action concrète lorsque des conditions exceptionnelles et puissantes contraignent les gouvernements à établir un compromis consensuel entre leurs intérêts particuliers. La C.E.A.C est à nouveau ressentie comme un cadre utile à la fin des années 1970, dans la perspective du courant de dérégulation, de la pression américaine sur certains pays européens, et de l'intérêt marqué par la C.E.E. pour le transport aérien. Sous l'impulsion notamment des représentants français et néerlandais, la C.E.A.C publie des études sur les aspects internes aux pays de la C.E.E. (1).

Le répondant de la C.E.A.C. au niveau des compagnies régulières est l'A.E.A (Association of European Airlines). Etablie à Bruxelles, dirigée par un secrétaire général français, Mr. Lamirault, cette association est la démultiplication régionale - européenne - de l'I.A.T.A. Elle comprend 19 compagnies régulières de la C.E.E., de Finlande, Yougoslavie, Turquie, Suisse, Autriche. Elle collecte de l'information sur les activités de ses membres et pour le compte de ceux-ci et agit comme un groupe d'intérêts partout où nécessaire.

---

(1) C.E.A.C - Rapport sur les services aériens intra-européens. Doc. n°15, Paris 1978

C.E.A.C - Rapport provisoire sur les tarifs réguliers intra-européens, Doc.n°19, Paris 1979

et l'Asie. Pour Air France et Lufthansa, la C.E.E. est donc un assemblage de relations d'un pays avec des pays se fondant dans un contexte plus large. Qui plus est, parler d'un marché communautaire est une abstraction pour statisticiens : commercialement et stratégiquement parlant, la C.E.E. n'existe pas comme fait majeur pour les compagnies. Les institutions de Bruxelles, de Strasbourg et du Luxembourg n'ont donc pas de prise sur un espace qui en tant que tel et par opposition au reste du monde (les pays de l'Europe non-communautaire, les autres continents) soit une réalité pertinente, pour les consommateurs comme pour les opérateurs et les gouvernements nationaux.

D'autre part, la C.E.E. ne constitue pas le premier essai pour assurer une régulation européenne en matière de transport aérien. Avant 1979, il n'existe pas le vide, bien au contraire. Les compagnies et les gouvernements des divers pays de la C.E.E. sont depuis des années partie intégrante d'un ensemble fortement organisé et bien socialisé d'institutions, de relations et de solidarités propres à l'Europe occidentale. Evoquons-en ici brièvement quelques composantes.

Un tissu complexe de relations bilatérales et de coutumes d'échanges de droits existe entre les Etats que prolongent des accords commerciaux et techniques entre les compagnies (accords de pool, entretien commun des flottes, etc...). C'est ainsi que le gouvernement danois, membre de la C.E.E. est associé comme actionnaire avec la Suède et la Norvège (qui ne font pas partis de la C.E.E) au sein de la compagnie S.A.S..

D'autre part et surtout, des institutions officielles rassemblent les intérêts concernés par le transport aérien. Eurocontrol par exemple est un organisme commun de contrôle de la navigation aérienne. Deux institutions sont plus particulièrement connues. La C.E.A.C (Commission Européenne de l'Aviation Civile) regroupe les autorités publiques res-

Enfin, de façon informelle mais tout aussi déterminante, l'existence d'un milieu humain composé de personnes se connaissant de longue date et partageant une même culture professionnelle renforce la structuration particulière du transport aérien entre pays d'Europe. On se connaît car, hauts fonctionnaires ou dirigeants de compagnies, on se rencontre plusieurs fois par an, dans les conférences internationales, lors de négociations bilatérales. D'autre part, jusqu'à la fin des années 1970 environ, des réseaux d'amitié forgés pendant la 2ème guerre mondiale sous le drapeau de la Royal Air Force ont cimenté les rapports entre des pilotes de guerre reconvertis dès 1944-45 dans l'aviation civile de leur propre pays et ayant accédé à des postes de direction en Belgique, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne. F. Laker est l'un d'eux, un ancien dirigeant de K.L.M en est un autre, de même que le directeur de l'aviation civile belge au début des années 1970. On peut à cet égard plus généralement parler d'une mentalité de "pilote" pour caractériser l'approche gestionnaire de la génération qui a dirigé l'aviation européenne dans les années 1950 et 1960. L'important est le réseau et la machine, plus que la clientèle et le bilan. Il s'agit de "passer" et pas tellement de gagner de l'argent. A quoi s'ajoute, en France comme ailleurs, une assez grande longévité des responsables dans leurs fonctions. Le fait est fréquent pour un même individu d'occuper des postes dans les organismes gouvernementaux et dans les compagnies, en Italie comme en Belgique, en France comme en Grande-Bretagne, en R.F.A comme en Grèce. On reste dans la famille de l'aviation civile, tout en servant alternativement l'Etat qui contrôle et la compagnie qui est contrôlée. L'Europe de l'aviation civile existe à ce stade autour d'une frange dirigeante : des solidarités solides, une mémoire collective forte, un langage implicite, s'ils n'empêchent pas - au contraire - des intérêts nationaux farouchement préservés, font du transport aérien un micro-univers particulier, très fermé sur lui-même. La conséquence en est que, gestionnaires ou fonctionnaires, les aspects de l'aviation ont réussi à garder, face au monde extérieur, une forte spécificité à leur secteur. A la fin des

années 1970, l'Europe des gens de l'aviation reste encore en partie celle d'un monde autarcique, façonné par les années 1950, pour lequel l'avion représente un mode de transport à part, s'adressant principalement aux élites, auquel est attaché l'intérêt du drapeau national, qui est une source de prestige et donc qui justifie des privilèges financiers et symboliques pour ceux et celles qui, de l'hôtesse au capitaine, en assurent le fonctionnement.

Les relations d'interdépendance et d'interconnaissance qui se sont tissées entre pays européens, n'excluent ni les conflits ni les cloisonnements ou les comportements de secret. D'autre part, l'Europe - les Europes - de l'aviation ne recouvrent pas l'espace limité des 9 pays de la C.E.E. Les frontières sont plus larges, même s'il existe un noyau central composé de la Grande-Bretagne, de la R.F.A, de la France, et qui reflète la hiérarchie du pouvoir économique et politique entre les pays. Par ailleurs l'Europe de l'aviation est celle, close sur elle-même, du couple que forment les autorités gouvernementales nationales et les compagnies régulières.

Il n'est pas facile d'imposer depuis l'extérieur un autre ordre, un mode différent de régulation à un tel contexte. Car les contraintes auxquelles se heurte le nouvel arrivant sur la scène du transport aérien sont difficile à surmonter. C'est bien là une des particularités qui explique pourquoi la C.E.E., pendant près de 25 années, est restée sinon absente du moins en retrait.

Une des contraintes est l'acquisition de l'expertise. L'information pertinente sur les coûts réels, sur les parts de marché, sur les arrangements entre compagnies, est très protégée et limitée à quelques initiés. La technique juridique du transport aérien est d'une complexité

déroutante. Les parlementaires de Strasbourg en savent quelque chose qui lors des auditions d'experts entreprises par une commission des transports en 1980, éprouvent beaucoup de peine à comprendre le sens de la règle de 5e liberté. Le prix à payer pour entrer dans le réseau du savoir et de l'information est élevé et exige plus que du temps, le fait de montrer patte blanche.

De même la capacité corporative des milieux de l'aviation civile, le niveau d'autonomie atteint par les fonctionnaires et par les dirigeants de compagnies régulières dans le traitement des politiques du transport aérien, est un handicap difficilement surmontable. Les consommateurs, les financiers, les organismes d'aménagement du territoire, les autres modes de transport (rail, route) sont exclus du cercle de famille. Quant aux industriels de l'aéronautique, ceux qui comptent vraiment sont établis aux Etats-Unis, pas en Europe, (Airbus mis à part). Et la "mondialisation" des réseaux parachève le cloisonnement du secteur.

Un atout cependant existe, encore marginal mais qui est appelé à se développer. Le transport aérien est en passe de vivre en Europe une mutation culturelle. La génération qui a fait l'aviation après 1945 quitte petit à petit les postes de commande. La mentalité technique du pilote cède le pas devant des responsables qui ne se sont pas sortis du sérail ou qui ont une approche plus gestionnaire et marchande du métier. Les autorités publiques néerlandaises et françaises sont dirigées par 2 hommes, Mr. Raben et Mr. Abraham, qui auparavant ont géré d'autres modes de transport et pour lesquels l'aviation est un mode de transport comme les autres. Des économistes meublent les états-majors des compagnies (Air France, B.A) et des directions de l'aviation civile (R.F.A, Pays-Bas, Grande-Bretagne). Plus en profondeur, certains des privilèges

des métiers de l'aviation civile perdent de leur légitimité et de leur pouvoir d'attraction. Les salaires des capitaines paraissent exorbitants (1). Le prestige de la carrière d'hôtesse s'estompe. Bref, l'aviation est en train de se banaliser.

### 3. Des acteurs, des enjeux

Que veut réellement la Communauté en matière de transport aérien ?

Sur le moment, en juillet 1979, le mémorandum a pu sembler traduire la volonté des institutions européennes des 9 pays membres de passer rapidement à des actes concrets. En fait une telle impression est erronée, comme le suggère une lecture attentive du mémorandum. Celui-ci se veut une orientation générale à long terme, une réflexion pour les travaux futurs des institutions communautaires. "Ce mémorandum a pour but de susciter .... un dialogue structuré autour de quelques suggestions fondamentales destinées à élargir des possibilités d'innovation... puis à la lumière des réponses des parties concernées, d'ouvrir la voie à des actions spécifiques. A la lumière de ce dialogue la commission soumettra ses propositions en temps utile" (p.1). En revanche, aucune proposition concrète d'action n'est formulée, aucun échéancier précis n'est mentionné, tout au plus évoque-t-on une perspective à 10 ans jalonnée de mesures successives mais sans indiquer lesquelles. En définitive, le mémorandum n'est institutionnellement pas autre chose qu'un document public de travail rédigé par les fonctionnaires (la Commission) à l'intention des décideurs politiques (le Conseil).

---

(1) LE MONDE "Des Boeing 737 pour Air France : le refus des pilotes aura coûté 31.000 heures de vol à la compagnie nationale". 2 Juin 1981, p.45

Pour la plupart des observateurs, le mémorandum est interprété en 1979 comme traduisant une ligne directrice majeure : la dérégulation.

Fidèle à son orientation libre-échangiste, la Communauté serait mue par une valeur, par un objectif, qui seraient d'éliminer les obstacles à la concurrence et de combattre les effets des situations de domination à nature non-économique (règles étatiques, cartels, etc..). A la limite on pourrait ainsi souligner la vague de libéralisme économique déferlant, dans les pays capitalistes, de Washington à Bruxelles, sur le protectionnisme aérien. Il est également possible de justifier moins de régulation par le pari de renforcer la qualité et la force des transporteurs aériens. "Ce que nous voulons, c'est d'obtenir des compagnies une productivité accrue face à leurs concurrents extra-communautaires" (1). La dérégulation est essentielle mais avec des limites. "Nous sommes contre les tarifs à la Laker, je n'en veux pas. Car cela pose des problèmes de trésorerie à court terme et cela ne permet pas de renouveler les flottes" (2). Or la dérégulation est-elle, pour la communauté, le problème, l'objectif de son action, le critère privilégié de sa politique, ou n'est-elle à l'inverse qu'une sorte de slogan à la mode derrière lequel se cacheraient d'autres objectifs ? Pour tenter de répondre à cette question, il importe au préalable d'examiner par un long détour et avec plus de précision quels sont les acteurs réels qui sont en scène, quels sont les intérêts en cause, qui veut quoi, et si tout le monde veut la même chose.

---

(1) C.E.E., *dir.gén.*, 13 juin 1980

(2) C.E.E., *dir.gén.*, 19 mars 1981, 1

La Communauté n'est pas un acteur collectif homogène. En matière de transport aérien, elle est au contraire caractérisable par une réelle diversité des opinions et des comportements des institutions et des responsables qui la composent. Elle est en elle-même un champ politique plus ou moins clos au sein duquel s'activent, s'opposent ou se coalisent des acteurs différents. Ainsi le mémorandum de juillet 1979 peut-il, en termes de procédure institutionnelle, être analysé comme une note de travail préparée par la Commission pour le Conseil à la suite du jugement de la Cour en 1974. C'est dorénavant au Conseil à agir et c'est bien ce qui se passera ou non à ce niveau qu'il importe de prendre en compte. Mais le mémorandum, ce qui le précède et ce qui l'accompagne, les actes et également les non-actes qui ont marqué le transport aérien depuis la création de la Communauté, traduisent en même temps une autre réalité, une autre logique, qui sont celles, plus subtiles et plus cachées, des intérêts et des stratégies de divers groupes. De ce point de vue le mémorandum peut être analysé comme un moyen utilisé, à un moment et selon les modalités choisies par elle, par la Commission - ou du moins ses responsables et fonctionnaires concernées par le transport aérien - pour faire pression sur le Conseil et aussi sur d'autres institutions (le parlement de Strasbourg, les opinions publiques nationales, les milieux de l'aviation civile).

C'est un fait indéniable : depuis l'arrêt de la Cour en 1974, toutes les institutions communautaires n'ont pas adopté la même attitude à l'égard de la mise sur l'agenda communautaire du transport aérien. Le Conseil a été peu actif, traînant les pieds même, attitude qui traduit la réticence de la plupart des ministres du transports du pays qui le composent à voir la Commission prendre des initiatives et leur crainte devant une possible remise en cause des arrangements existants entre pays.

La Commission, elle, a pris la plupart des initiatives. L'arrêt de 1974 lui a donné une marge de liberté à partir de laquelle elle va pousser ses pions. De façon plus précise, sous la houlette de commissaires qui se succèdent à leur tête, 2 directions générales des services de Bruxelles joignent leur efforts, coordonnant les actions de certains de leur services et préparant les dossiers. En 1979, la question du transport aérien mobilise la direction générale n°7 - qui a la charge des transports - ainsi que les services qui à la direction générale n°4 - en charge de la concurrence - suivent le secteur de l'énergie et du transport sous l'aspect des entraves à la concurrence. Les lignes de communication et la solidarité d'intérêts entre les fonctionnaires et la Commission s'avèrent solides.

La commission peut-elle avoir une politique ambitieuse et active ? Pour l'essentiel, l'éventail des instruments disponibles se limite à des formes juridiques et réglementaires. La D.G.4 peut porter telle ou telle entente bilatérale devant la Cour de Justice, sur plainte de tiers et de sa propre initiative. Mais ses services couvrant le secteur des transports restent faibles : 10 collaborateurs, sans compter la surveillance du secteur de l'énergie. "L'application des règles du Traité nous donnera tout pouvoir pour enquêter sur toutes les situations ..... mais je sais d'avance que je ne pourrais pas tout voir. Je manque de gens dans mon bureau et je me contenterai de choisir certaines affaires .... nous faisons des tests. Or il y a près de 40 accords commerciaux entre compagnies qui d'ores et déjà pourraient tomber sous l'interdiction du Traité..... (1)". A côté d'un mode d'action juridique, peu d'atouts politiques sont disponibles. Et la solidarité entre gouvernements, entre compagnies et entre les deux, est perçue comme restant forte, suffisamment pour maintenir Bruxelles à l'écart, comme un intrus dont il faut se méfier. Bruxelles parle, en apparence du moins, comme Alfred Kahn, mais n'en a pas les moyens.

---

(1) C.E.E., *dir.gén.*, 8 octobre 1980

Un point évidemment significatif de la politique communautaire est, par delà la dérégulation celui de la réforme des principes de gestion en matière de transport aérien international, en clair le passage du bilatéralisme - les pays s'ajustent 2 par 2 - au multilatéralisme - l'ajustement étant collectif et homogène entre tous les partenaires. Dans ce dernier cas, les institutions de Bruxelles se substitueraient comme lieu de régulation central à la souveraineté des autorités gouvernementales de chacun des pays. Le concept de la "supranationalité" poid au bout du raisonnement.

Or tant les textes que les interviews des responsables communautaires restent remarquablement flous. Le Conseil comme tel n'a pas de position collective, il ne reflète que l'éventail des nuances propres à ses divers membres, nuances dont la résultante est franchement hostile à tout multilatéralisme. Quant aux membres de la Commission et aux fonctionnaires de Bruxelles, si le multilatéralisme peut paraître l'idéal pour certains, cet idéal paraît mal accessible et lointain, parfois peu convaincant dans ses conséquences, et même mal venu dans le processus. D'ailleurs, ne serait-ce que pour des raisons de taille et de compétence de ses services, Bruxelles est mal armé face aux autorités politiques et administratives nationales. Le multilatéralisme, s'il n'est pas un tabou, ne peut qu'être progressif, à la marge, inofficiel ou déguisé derrière les formes du bilatéralisme.

La question de la dynamique communautaire est un point essentiel : qu'est-ce qui en définitive fait avancer la commission ?

Une interprétation parfois émise stipule que la Commission ne serait qu'une sorte de courroie de transmission agissant pour le compte voire sous l'inspiration de forces économiques, politiques ou nationales extérieures. A ce stade de notre enquête l'hypothèse de la manipulation ne nous paraît pas plausible. Jusqu'en 1979 en tout cas, des

intérêts financiers, industriels ou syndicaux extérieurs ne sont guère intervenus et n'ont d'ailleurs qu'à peine été pris en compte. Il est intéressant de noter que ni dans les rapports écrits ni dans les travaux préparatoires une relation n'a été et n'est aujourd'hui encore établie entre les politiques en matière de transport aérien et celles concernant la construction aéronautique dans les 9 pays membres. Une autre version de la thèse du complot consiste à interpréter la Commission et les services de Bruxelles comme un cadre où, par fonctionnaires et commissaires interposés, les pays membres se livreraient à des tentatives d'infléchir à leur avantage les actions de la Communauté. Par exemple, on peut noter le fait que, en 1979, le directeur général des Transports, Mr. Burke, est Anglais, de même que le chef du bureau de la concurrence en transports, Mr. Morton. En même temps, les auditions préparatoires à la rédaction du mémorandum par la D.G. 7 ont vu une influence prépondérante d'experts extérieurs de nationalité anglaise. De là à en conclure à l'emprise du joug anglais, le pas est vite franchi. Or une telle interprétation ne résiste pas longuement à l'analyse des faits. Il est incontestable que certaines personnes demeurent, comme fonctionnaires européens, façonnés par les idéologies, modes de raisonnement et intérêts de leur pays d'origine : ainsi les britanniques ont-ils tendance à ne pas accepter comme "normal" l'étatisme qu'ils perçoivent en France. Mais en matière de transport aérien, la dynamique communautaire existe réellement chez ceux qui, à Bruxelles, en ont la charge et qui tirent leur emploi (et les privilèges qui y sont rattachés) de l'affirmation du rôle des institutions communautaires.

Le mémorandum de 1979 se comprend fondamentalement comme une étape d'un processus d'élargissement de l'emprise de la Communauté sur les pays membres. Avant même de parler du contenu d'une politique européenne, bien plus que la dérégulation préconisée en 1979, il est préférable de considérer la Commission comme étant mue par une logique d'expansion de son rôle. Bruxelles ne réagit pas autrement que ne le ferait une organisation bureaucratique, utilisant les attributions qu'elle gère comme vecteur d'expansion de son empire. En matière de transport aérien, il importe moins, dans un premier stade, de faire telle ou telle chose que d'établir le principe que la Communauté doit faire quelque chose. A travers la dérégulation, c'est la capacité d'intervention de Bruxelles sur les situations nationales qui est l'enjeu pour la communauté, pour la Commission. Le parcours est plein d'embûches. Mettre le conseil au pied du mur, le "mouiller", obliger politiquement chacun des ministres de chaque pays à réagir, constitue l'étape décisive dont en fait le mémorandum n'est qu'un des moyens pour l'atteindre.

#### 4. La stratégie de la Commission de Bruxelles

La mise du transport aérien sur l'agenda communautaire se fait, au cours de la deuxième partie des années 1970, dans un contexte particulier :

- l'arrêt de la Cour de Justice de la C.E.E investit la commission et le Conseil de la légitimité du Traité de Rome
- le transport aérien devient un service accessible à de nouvelles couches sociales, en partie sous la pression des compagnies qui cassent les prix, en même temps qu'une prise de conscience s'opère dans le grand public des surcoûts en Europe par rapport aux Etats-Unis

- le volume de trafic intra-communautaire augmente rapidement, beaucoup plus vite que le trafic national dans les pays de la C.E.E, et les besoins de transport aérien d'ici à l'an 2000 sont perçus par les experts comme devant doubler
- la dérégulation américaine inquiète les gouvernements en Europe qui doutent de leur capacité de résistance.

C'est le propre de la Commission que de tirer avantage d'un tel concours de circonstances pour avancer ses pions. En ce sens on peut parler d'une véritable stratégie de sa part, non pas tellement que, de façon machiavélique, elle poursuive un plan secret et rédigé à l'avance, plan dont le contenu serait rigide et établi en détail, mais parce que, s'adaptant au contexte, elle ajuste son action au fur et à mesure, n'hésitant pas à pratiquer l'ambiguïté ou à changer de thème si nécessaire. Il y a bien rationalité politique de sa part car seul compte le résultat, non pas le contenu des propositions. La Commission se sait vulnérable et impuissante : manque d'expertise et d'information, exclusion par rapport "au cercle de famille" de la C.E.A.C, etc... Exposée aux compagnies, elle est relativement impuissante en matière de transport aérien face à un Conseil dominé par des ministres soucieux de sauvegarder le bilatéralisme et l'indépendance nationale. Sa marge de manoeuvre est étroite. Aussi ne bouscule-t-elle pas la situation. Il est tout à fait caractéristique que par exemple la Commission ne dépose pas devant la Cour la plainte formulée dès 1975 par Sterling Airways contre British Airways et S.A.S pour pratiques restrictives l'empêchant à des prix plus bas d'entrer sur la route de Londres-Copenhague qu'elles exploitent de concert. La plainte est utilisée comme une menace négociable en contrepartie d'autre chose. "En fait, au départ, il y a encore quelques années, la D.G. 7 n'avait absolument aucun moyen pour traiter du transport aérien. C'est au moment où la Cour a pris son fameux arrêt que la D.G.7 a reçu l'ordre

de la Commission d'intervenir dans le transport aérien. Nous étions absolument incapables de comprendre ce qui s'y passait et nous avons d'ailleurs été perçus par tout le monde (dans le transport aérien) comme des enquiquineurs. Mais en même temps, que ce soit les gouvernements ou les compagnies, on ne pouvait pas être trop opposés à nous. Car ils savaient que nous avions derrière nous un monstre le Traité de Rome, et que très rapidement l'existence du Traité est devenu un argument auquel les gens étaient obligés de croire. En même temps, les compagnies et les gouvernements nous ont perçus comme des incapables, et nous l'étions : en tout et pour tout, nous étions et nous sommes 3 personnes dans l'équipe (1 seule a une expérience professionnelle antérieure dans l'aviation). Mais des compagnies et les gouvernements ont fini par coopérer dans la mesure où nous avions le Traité. Nous avons donc en quelque sorte fait notre apprentissage dans les premières années dans un domaine où nous ne connaissons rien" (1). D'où la fonction à la fois politique et cognitive des travaux et auditions entreprises par la Commission. "Nous avons réuni les petites et grandes compagnies ensemble sous la présidence de notre commissaire dès 1977. La première réunion fut peu fructueuse ... ! Puis plus tard les compagnies ont expliqué leurs problèmes face à la dérégulation aux Etats-Unis. L'I.A.T.A à cette époque coulait à pic et les compagnies se sont accrochées à la C.E.E. Elles sont venues voir nos chefs pour leur demander de faire quelque chose Mr. VEIL, P.D.G. d'U.T.A., était alors président de l'A.E.A. et bien qu'il fût très défenseur du drapeau national, on a pu s'entendre avec lui ! Ceci dit, nous ne pouvions rien faire pour eux ...!" (2).

---

(1) C.E.E., *dir.géné.*, 19 mars 1981, 1

(2) C.E.E., *dir.géné.*, 19 mars 1981, 2

Le mémorandum de 1979 s'adresse parallèlement au Conseil. Mais il représente davantage. D'une part, il est le signe que la Communauté peut être dorénavant acceptée comme un lieu de rencontre sinon déjà de régulation par les intérêts concernés. D'autre part et surtout, il s'adresse à un cercle beaucoup plus large et pour des résultats plus diversifiés.

La parution du mémorandum fait l'objet d'une publicité soignée. La presse spécialisée est convoquée à Bruxelles. A travers la presse, c'est le grand public, la "demande" porteuse en matière de transport aérien telle qu'elle est perçue depuis Bruxelles, qui est la cible visée. Le mémorandum n'hésite pas à donner des exemples particulièrement frappants et simples voire quelque peu "sensationnalistes" des aspects d'une possible dérégulation : création d'une 3e classe, établissement d'un billet circulaire européen, application générale de barèmes tarifaires "stand-by". La place donnée aux prix et aux difficultés d'accès rencontrées par les touristes participe du même discours tactique. De fait les plus grands journaux couvrent la conférence de presse donnée par la Commission en Juillet 1979. A quoi s'ajoute le fait que, dès le lendemain de la parution publique du mémorandum, la compagnie Laker dépose auprès de la Commission une demande pour obtenir l'accès à 666 liaisons supplémentaires dans la C.E.E., à des tarifs défiant toute concurrence.

La Commission cherche ainsi à mobiliser les opinions publiques des 9 pays membres sur le thème de la réforme du transport aérien. Elle veut créer autour des gouvernements et des ministres, un climat sensible aux anomalies dans ce secteur, une pression politique des contribuables et des consommateurs pour inciter les ministres à ne pas rentrer les mains vides de Bruxelles. Par là l'action

de la Commission rejoint et amplifie la démarche lancée par le Parlement de Strasbourg. Ce dernier en effet a engagé des "hearings" publics sur le transport aérien. Pour les fonctionnaires de Bruxelles, les parlementaires européens, même si dans leur écrasante majorité ils sont mal informés des problèmes, sont ressentis comme suffisamment mobilisables contre les abus pour devenir des relais vers les opinions nationales. A une époque où les budgets des Etats sont en déficit grave, les citoyens-payeurs d'impôts paraissent plus sensibles au montant du renflouement de compagnies nationales qui, comme en Belgique, coûtent aussi cher que les chemins de fer. Et c'est d'un oeil sympathique que les institutions de Bruxelles accueillent, au printemps 1980, l'initiative d'un parlementaire britannique, Lord Bethell, pour recueillir 20 000 fiches de plaintes individuelles contre le non-respect du Traité de Rome. La pression sur les gouvernements nationaux vient ainsi de la base, dans chaque pays, non de quelques "eurocrates".

Un deuxième aspect de la stratégie de Bruxelles, notamment des services de la Commission, est de modifier le tour de table des intérêts organisés au niveau européen. La C.E.A.C et l'A.E.A. paraissent former un carcan assez conservateur, même si dès 1979 la D.G.7 est admise comme observateur à la C.E.A.C. L'atout réside dans l'élargissement du cercle de famille, par addition de nouveaux intérêts et au besoin par la création d'associations dont le ressort serait essentiellement celui des pays de la Communauté, donc a priori plus intéressées et plus clientes d'un pouvoir supranational communautaire. 3 groupes de bénéficiaires potentiels sont concernés : les consommateurs, les syndicats et les compagnies non-nationales.

Du côté des consommateurs, la tâche semble difficile. Il n'y a guère qu'en Grande-Bretagne qu'existe une assise nationale solide et institutionnalisée, ayant un poids politique. Ailleurs la représentation des

consommateurs de transport aérien est faible sinon existante. Dans ces conditions, établir un "comité consultatif européen des consommateurs de transport aérien" semble une oeuvre à très longue haleine. En attendant, d'autres organismes occupent le terrain. Fin 1980 le Bureau européen des unions des consommateurs à Bruxelles porte plainte auprès de la C.E.E. pour non respect par les compagnies et par les gouvernements des règles de la libre concurrence du Traité de Rome.

Du côté des compagnies non-nationales de transport aérien, les contacts établis se traduisent par des résultats plus tangibles. La plupart des compagnies non-nationales étaient jusque-là regroupées au sein d'une association internationale spécifique. L'association internationale des compagnies charters (AICC) a été créée en 1971. Son siège est à Genève. Elle a notamment encouragé l'adoption du système de réservation pour les vols charters et servi de partenaire à l'OACI et à la CEAC. Sous l'impulsion directe de la D.G.7, 18 compagnies indépendantes appartenant aux 9 pays de la C.E.E. vont créer fin 1979 - début 1980 un organisme autonome (l'Association des compagnies européennes de la C.E.E. - A.C.E. - dont le secrétariat est établi à Bruxelles). Ces compagnies ne comprennent pas les compagnies "charters" liées aux compagnies nationales (Condor, etc...). Les Britanniques en forment le groupe le plus puissant. L'animateur de Britannia est le premier président de l'A.C.E. Laker, jugé trop non-conformiste sinon embarrassant, est tenu à l'écart. Les compagnies indépendantes assurent 37% du trafic en Europe, 20 000 emplois, 33 000 sièges et 400 avions. Elles sont unies par un préjugé contre les compagnies nationales qu'elles jugent dépendantes des gouvernements et bureaucratiques. La C.E.E. leur paraît un levier de compensation face à la coalition des gouvernements et des compagnies nationales. Comme la C.E.E. elles embouchent la trompette de la défense de l'utilisateur et de l'inacceptabilité des déficits des compagnies nationales.

L'A.C.E. consacre, toujours avec le soutien des fonctionnaires communautaires, pas mal d'effort à faire du "lobbying" auprès des parlementaires de Strasbourg et en faveur d'une politique de dérégulation européenne (1). Un haut fonctionnaire communautaire perçoit ainsi l'intérêt commun des compagnies indépendantes : "qu'il ne se passe pas en Europe la même chose en matière de dérégulation pour les non-réguliers. Ceux-ci sont prêts à jouer le jeu mais ils ne veulent pas que tous les avantages aillent aux réguliers. Donc, ils veulent une dérégulation prudente" (2). Extension des bas tarifs par la suppression des conditions juridiques liées au billet charter, réseau régional, réduction du rôle des autorités publiques nationales, notamment à travers la C.E.A.C, forment la base de leur plate-forme.

Enfin, la commission fait une place aux syndicats. D'une part, elle a interrogé les compagnies aériennes sur les coûts de main-d'oeuvre. D'autre part, et surtout elle a créé un organisme paritaire, patrons-salariés. Dans un cas comme dans l'autre, la Commission attaque un sujet qui suscite la crainte des compagnies devant une harmonisation européenne des statuts du personnel, initiative qui peut être utilisée comme une monnaie d'échange avec les compagnies et les Etats. Quant aux syndicats, ils souhaitent une harmonisation des statuts mais ne sont pas prêts en échange d'approuver la politique de dérégulation de la Commission, craignant que celle-ci ne provoque des hausses de productivité et des licenciements.

En définitive, la Commission cherche à peser sur les gouvernements et sur les compagnies à la fois par une dynamique institutionnelle et par des leviers politiques. Le pouvoir de la Commission, réside dans sa

---

(1) Lettre du 30 Novembre 1979 de l'A.E.C à la Commission

(2) C.E.E., dir.gén., 19 Mars 1981, 1

capacité à faire surgir ou à éviter de faire surgir des problèmes sur l'agenda communautaire. "Notre stratégie est de garder le problème sur l'agenda de la C.E.E." (1). Elle peut jouer de cette capacité, négocier les problèmes avec les intérêts concernés, pousser tel aspect en avant pour obliger en fait les compagnies à discuter de tel autre aspect.

L'action communautaire passe par l'essai de mettre en place un nouvel espace de référence, celui formé par l'ensemble des pays membres. Il y a là l'amorce d'une mutation des valeurs et des perceptions tout au moins aussi décisive que des mesures concrètes. Elle s'articule autour de deux points. Il y aurait des solidarités spécifiques, liant les pays membres entre eux mais transcendant chacune de leur perspective particulière. Et les pays de la Communauté se trouveraient face à un environnement homogène et différent. "Y-a-t-il des intérêts suffisamment homogènes entre les pays européens pour faire avancer le dossier du transport aérien ? C'est difficile. C'est effectivement notre vrai problème. Ceci dit, néanmoins nous croyons qu'il y a des intérêts suffisamment homogènes entre divers pays de la Communauté, notamment face à des éléments extérieurs tels que les Etats-Unis. Si l'on peut prendre un pays comparé à l'autre au sein de la Communauté, on voit effectivement pas mal de divergences. Mais notre carte, celle que nous jouons, c'est celle de créer des intérêts communs face au monde extérieur" (2). La dynamique communautaire est ainsi également un processus de changement des mentalités et des idéologies. A l'utilitarisme national succède l'utilitarisme communautaire. Mais des mots à la réalité, le pas à franchir demeure grand surtout face au système des accords bilatéraux et en ce qui concerne les relations avec l'extérieur de la Communauté. "Nous n'avons pas de stratégie en dehors de l'intra-européen, pour le moment. Donc cela n'entre pas dans nos calculs... un de nos buts est d'avoir des compagnies nationales compétitives... c'est utopique de croire à la création d'une grande compagnie européenne" (3).

---

(1) C.E.E., *dir.géné.*, 19 Mars 1981, 1

(2) C.E.E., *dir.géné.*, 19 Mars 1981, 1

(3) C.E.E., *dir.géné.*, 19 Mars 1981, 1

## 5. La dynamique après 1979

Les institutions et les politiques communautaires font preuve d'une appréciable force d'inertie de leurs procédures. Une fois un problème inscrit sur l'agenda, il est difficile de s'en débarrasser, ce qui ne veut pas dire qu'une solution active et globale lui sera aussitôt appliquée. En ce sens le mémorandum de Juillet 1979, en visant loin et haut, a contribué à l'avancement d'un processus qui, s'il n'a pas encore à l'heure actuelle abouti à une décision d'ensemble, a en revanche fait du transport aérien un objet légitime d'attention, et les procédures ne paraissent pas réversibles. D'une certaine façon, l'année 1979 est importante moins par le fait du mémorandum que parce que, parallèlement, une procédure officielle de consultation a été définie, négociée et approuvée par la Commission et par le Conseil, qui permet d'institutionnaliser les rapports avec les autorités publiques et les compagnies des états membres.

D'autres institutions européennes interviennent dans le jeu.

Le Conseil de l'Europe s'est saisi dès le 12 Octobre 1977 soit avant le mémorandum de la Commission, d'une proposition visant à améliorer "le mécanisme international d'établissement des tarifs aériens internationaux (1)" en Europe et sur l'Atlantique Nord. Le 12 Juin 1978, le rapport Bjorck est présenté par sa Commission des questions économiques et du développement (2). Il brosse un tableau général de la coopération internationale et européenne en matière de tarifs et repère une série de facteurs qui en rendent difficile le fonctionnement : le transport saisonnier des touristes, les vols charters programmés, l'afflux des gros porteurs, les fluctuations des taux de change, la

---

(1) Proposition de M. Mc Namara et 9 autres personnes (Doc. 4058)  
Conseil de l'Europe et renvoi n°1178 (1977) du 12 octobre 1977

(2) Doc. 4182, Conseil de l'Europe

croissance des compagnies régulières qui ne participent pas à l'I.A.T.A (notamment en Extrême-Orient). Il plaide pour des structures des tarifs plus logiques et plus transparentes. recommande une plus grande liberté de concurrence. Mais il évite toute proposition concrète.

Stimulé par le mémorandum, le Comité économique et social des Communautés européennes émet le 3 juillet 1980 un avis. Il soutient le travail de la Commission (1). Il préconise un renforcement de la nécessité du contrôle aérien, c'est-à-dire de l'agence Eurocontrol, une simplification des formalités de réservation et de contrôle de l'enregistrement, une harmonisation des mesures sociales et un élargissement de l'offre des transports. Cependant sa position est beaucoup plus nuancée quant à la dérégulation. "L'objectif à long terme devrait ... être l'instauration d'un régime plus compétitif..." mais il reconnaît que "les réglementations et les contrôles conclus entre Etats sur une base bilatérale et complétés par une coopération multilatérale, à l'échelle du monde entier, sont à l'origine d'un très fort développement continu des transports aériens y compris à l'intérieur de la Communauté".

Le Parlement européen s'est activement saisi du transport aérien dès la seconde partie de 1979. Deux rapports y ont été présentés : l'un par la Commission économique et monétaire (rapporteur : R.G. Schwartzberg, radical de gauche, France) et l'autre par la Commission des Transports (rapporteur : K. Hoffmann, démocrate-chrétien, R.F.A) (2). Les 2 rapports sont adoptés par le Parlement le 17 Octobre 1980 à une large majorité, ainsi que "en son principe, la présentation par la commission d'un mémorandum" n° PV 39, p. 10, PE 68009). Quoiqu'avec plus de prudence, on y retrouve l'argumentation du mémorandum. La situation actuelle est aberrante (tarifs trop chers et trop complexes, etc....). La Communauté doit faire quelque chose mais

---

(1) *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° C 230/30, 8 Septembre 1980

(2) *Rapport Schwartzberg*, doc. 1-724/79. *Rapport Hoffmann*, doc. 1-469/80.

sans aller trop vite et trop loin, comme les U.S.A. Le rapport Hoffmann note qu'au bout de 2 ans de dérégulation aux U.S.A, 170 villes ont cessé d'être régulièrement desservies. Il faut arriver à un peu plus de concurrence et à une baisse concertée des prix à long terme. Le rapport Hoffmann marque une limite : il ne faut modifier le système européen qu'en tenant "dûment compte de la rentabilité des compagnies aériennes "et" à des prix acceptables" pour les transporteurs et leur "santé économique". La Commission des Transports du Parlement prend, par rapport à la position de la Commission, un ton d'une très grande prudence quant aux étapes concrètes de la mise en oeuvre des principes définis, malgré l'avis d'une minorité de membres de la Commission des Transports qui estiment que le rapport Hoffmann constitue "un pas en arrière", qu'il favorise les cartels et les pratiques restrictives (1). La Commission de Bruxelles est invitée par le Parlement à "poursuivre avec détermination" sa perspective. Mais le Parlement ne s'est pas laissé déborder par une fougue consumériste, hyper-libérale ou démagogique, bien au contraire.

On assiste à une accélération et à un renforcement du processus communautaire. "Force est de dire qu'aujourd'hui le dialogue s'est réellement établi entre nous et les divers partenaires nationaux. C'est cela le grand changement depuis 1979. La D.G.7 dialogue d'une part avec le Conseil des Ministres d'autre part avec les experts nationaux. C'est réellement une procédure établie. Les choix d'études sont désormais faits en étroite collaboration" (2). Bruxelles voit son expertise s'affirmer grâce au fait que, jouant des cloisonnements et des rivalités entre ses partenaires et en recoupant de l'information parvenue de divers bords, ses fonctionnaires commencent à devenir un enjeu pour leur correspondants nationaux, un partenaire avec lequel jouer. Le risque en retour est celui d'une certaine colonisation par le cercle de famille, par les compagnies, par les autorités publiques

---

(1) PE 66.734/déf., p.39

(2) C.E.E., dir.géné., 19 mars 1981, 2

et par la logique étroite qui est la leur, faute d'une représentation suffisamment puissante des consommateurs ou d'autres intérêts concernés par le transport aérien.

En matière de concurrence, le 10 décembre 1980, la Commission demande à la D.G. 4 de poursuivre les études juridiques sur les tarifs. Question complexe, techniquement, car il n'est pas facile d'établir où commence et où s'arrête le droit des Etats membres de fixer les prix tant que cela n'empêche pas la libre circulation des personnes et des biens. Le problème dépasse clairement celui du seul transport aérien. Dans quelle mesure y-a-t-il violation du Traité (Articles 85, 86, 90) si l'Etat approuve des ententes bilatérales entre compagnies alors que, en fait dans la plupart des pays (sauf peut-être en Grande-Bretagne), les autorités publiques se contentent de ratifier sans contrôle les tarifs proposés par elles ? Où commence l'abus d'une position dominante par l'Etat ? Le problème des tarifs est donc stratégique. La Commission, par impulsion de la D.G.4 peut à tout moment intervenir sur plaintes individuelles. Mais pour l'instant, elle préfère garder sous le coude les 2 plaintes dont elle dispose (celle de Lord Bethell - inspirée par F. Laker - et celle des consommateurs européens) pour pouvoir avancer à travers le Conseil dans l'élaboration d'un règlement général de procédure. Quant à la question des subventions gouvernementales pour combler le déficit des compagnies, elle se heurte à des aspects techniques mais aussi à des facteurs d'opportunité politique évidents "... la commission pourrait créer des tas de problèmes à Sabena car Sabena a un déficit de 20 milliards de F.B. subventionné directement par le gouvernement. Une telle aide est contraire à l'article 82. Cependant la Commission a décidé de ne pas toucher à Sabena. D'une part, nous ne connaissons pas assez le système des aides étatiques, d'autre part et surtout se poserait immédiatement le problème de Concorde. Le jour où celui-ci sera résolu, alors peut-être ..... pourrons-nous agir contre des situations telles que Sabena" (1).

---

(1) C.E.E., *dir.gén.*, 8 Oct. 1980

En matière de barrières à l'entrée sur le marché, la situation s'avère beaucoup plus difficile encore. La base juridique existe : l'article 59 du Traité stipule l'abolition progressive des barrières, l'article 61 donne des moyens à cet effet à la Commission, l'article 81 permet de traiter de problèmes à propos de l'aviation. Mais le fond a une consonnance beaucoup plus politique : la remise en cause du bilatéralisme, en même temps que, du point de vue de la procédure, une ambiguïté reste quant au pouvoir d'initiative respectif de la Commission et du Conseil en la matière (art.84 et art.87, l'un niant celui de la Commission, l'autre le reconnaissant).

En janvier 1981, le Conseil est appelé à examiner le problème des comportements dits non-autonomes, c'est-à-dire dictés par les Etats aux compagnies. A lui de définir la mission d'un groupe ad hoc auquel serait confié l'exploration d'alternatives pour une politique.

Plus récemment encore, en août 1981, la Commission des Communautés vient de proposer au Conseil des Ministres un projet de règlement qui devrait la mettre en mesure d'appliquer effectivement, les principes communautaires de concurrence aux compagnies aériennes, tâche que jusqu'alors, elle n'était guère en mesure de remplir. Rappelons que durant le premier semestre 1981, un ensemble d'éléments (partiellement encouragés par elle certes), sont venus renforcer son analyse, et prenant appui sur eux, la Commission s'est résolue à s'engager plus avant, et de façon décisive, vers son futur rôle de régent du ciel européen. En effet, forte des débats qui ont eu lieu au sein du Parlement sur la base des rapports Schwartzberg et Hoffmann, ci-devant cités (et qui confèrent d'autant plus de légitimité à l'analyse de la Commission, qu'ils prônent des réformes, somme toute "raisonnables"), et des résultats d'une étude de juillet 1981 rapportant que si les compagnies de la C.E.E. ne font pas de profits excessifs, sur certaines routes les tarifs n'en demeurent pas moins exagérés, la Commission

accélère le pas. De surcroît, la Commission a jugé insuffisant l'effort accompli par la plupart des compagnies au printemps dernier, visant à offrir des tarifs moins élevés, moyennant des prestations réduites.

Concrètement, si la proposition faite au Conseil par la Commission est adoptée, les prérogatives de cette dernière seront alors les suivantes : elle pourra demander des informations aux compagnies aériennes et vérifier sur place la véracité de ces dernières ; elle sera en mesure de rendre compte des infractions éventuelles aux règles de la concurrence et de forcer les contrevenants à y mettre un terme sous peine d'une sanction pouvant atteindre jusqu'à 10% du chiffre d'affaires des sociétés impliquées. Certes, ce projet prévoit d'une part la possibilité pour les compagnies lésées d'organiser leur défense et il reconnaît d'autre part la possibilité de certaines exemptions à cette règle générale.

Mais en attendant d'obtenir satisfaction aux prérogatives revendiquées au Conseil, la Commission ne perd pas de temps. D'ores et déjà, elle a ouvert, en juillet 1980, une enquête auprès des Etats membres et des transporteurs portant sur les tarifs pratiqués. Pour les premiers, il s'agit essentiellement d'indiquer et de justifier le mode de fixation des tarifs. Quant aux compagnies, il leur est demandé de communiquer l'ensemble des accords (ayant trait aux capacités, fréquences, etc...) qu'ils ont conclus avec leurs concurrents.

En même temps, la stratégie de la Commission connaît un certain infléchissement qui correspond à un ajustement à de nouvelles réalités mais aussi à une adaptation de la rhétorique à travers laquelle Bruxelles justifie ses actions. Parallèlement au débat sur le mémorandum de 1979, une série d'initiatives sont prises à partir de dossiers lancés par les services de Bruxelles comme autant de problèmes particuliers à résoudre. La dérégulation n'est plus le seul et vaste thème à l'ordre du jour. Il faut dire qu'entretemps et presque brutalement la conjoncture s'est retournée. Le trafic touris-

tique stagne, le prix du carburant grimpe, les compagnies enregistrent des déficits. Il est désormais de bonne guerre de se référer à l'exemple américain comme un repoussoir. Le drapeau de la dérégulation est mis dans la poche. "Aux U.S.A la dérégulation n'a pas été une bonne chose pour les compagnies américaines sur le plan international. C'est une des limites à garder en tête pour nous : ne pas casser hors d'Europe la politique compétitive des compagnies européennes par des mesures en Europe (1). "Le mémorandum est une réaction contre la dérégulation aux U.S.A. Nous ne sommes pas convaincus que les U.S.A ont bien fait. Ce qu'ils ont fait ne s'applique pas en Europe. Le Traité ce n'est pas la concurrence sauvage, c'est la concurrence contrôlée" (2). Le bilatéralisme international est le butoir auquel se heurte une politique communautaire du point de vue des intérêts des compagnies européennes. Une autre limite à la dérégulation tient aux caractéristiques du marché européen. "Actuellement en Europe il y a à peu près de 50% du trafic assuré par les compagnies régulières et 50% par les compagnies non-régulières. Or celles-ci sont coincées, elles ne peuvent réagir qu'avec les prix. Or les compagnies nationales régulières baissent en prix à l'heure actuelle ... et cela nous paraît dangereux pour les compagnies non régulières mais aussi pour la situation globale. Car il ne faudrait pas oublier que les non-régulières sont en quelque sorte le poil à gratter du système. Je ne vois vraiment pas pourquoi les compagnies régulières devraient faire sortir du marché les non-régulières, il ne faut donc pas dans le système actuel pousser trop loin la concurrence" (3). "L'avenir s'annonce plein de difficultés pour faire avancer la dérégulation"(4). Bruxelles se veut, avec l'appui du Parlement, plus réaliste, par une politique des petits pas, à propos de thèmes plus modestes mais jugés plus concrets et pouvant déboucher rapidement sur des solutions, en mettant en oeuvre la procédure de consultation définie en 1979.

---

(1) C.E.E., dir. gén., 13 Juin 1980

(2) C.E.E., dir. gén., 13 Juin 1980

(3) C.E.E., dir. gén., 19 Mars 1981, 1

(4) C.E.E., dir. gén., 19 Mars 1981, 1

En 1980, la Commission édicte une circulaire en matière de bruit des avions. En même temps, la Commission demande à la D.G.7 d'examiner la question des tarifs des passagers, charge à la D.G.7 de déposer un rapport intermédiaire pour juin 1981. Une étude sur les "tours-operators" et les agences de voyage est lancée par les services chargés de la protection des consommateurs. Par ailleurs une proposition formelle de règlement communautaire est transmise le 27 novembre 1980 par la Commission au Conseil concernant "l'autorisation de services aériens réguliers inter-régionaux, de passagers, articles postaux et frêt entre Etats membres"(1). Il s'agit là d'une suite donnée au mémorandum de 1979, mais aussi aux débats de juin 1978 du Conseil pour développer des liaisons aériennes entre les régions des pays membres. En décembre 1979, le Conseil invite la Commission à développer des propositions plus concrètes. La proposition publiée en novembre 1980 vise à créer un cadre réglementaire permettant aux compagnies aériennes "d'obtenir plus aisément des droits de trafic par l'exploitation profitable de services supplémentaires aux services aériens traditionnels" (2). Les aéroports sont classés en 3 catégories : la 1ère couvre les "gateways" internationaux (Francfort, Paris, Londres, etc...), la 2e rassemble les principaux aéroports régionaux, la 3e classe les aéroports "restant ouverts au trafic international" (3), classement qui fut celui proposé par la C.E.A.C dès 1978. C'est essentiellement la 3e catégorie qui serait concernée par l'extension de routes, plus régulières et économiquement viables (sans subventions), plus directes entre ses aéroports et confiées à des avions d'une capacité de moins de 130 places, par exemple de type turbopropulseur, pour une

---

(1) C.O.M (80) 624 final

(2) C.O.M (80) 624 final, p.2

(3) Ebid., p.3

clientèle principalement de voyages d'affaires, et au bénéfice de compagnies de la seule Communauté. Etant donné les caractéristiques de ce type de transport, ce serait des petites compagnies (non "nationales") qui seraient les principales bénéficiaires.

La proposition d'un réseau interrégional est exemplaire des espoirs mais aussi des contraintes d'une action communautaire. Pour la Commission, un tel thème ne heurte pas de front les grandes compagnies nationales et le domaine épineux des relations de pays de la communauté avec les pays extérieurs à elle. En même temps se crée ainsi un domaine spécifiquement européen autour duquel la C.E.E. peut structurer des attentes et des intérêts légitimant son empire : les Chambres de Commerce, les aéroports régionaux. L'espoir est même possible d'un embryon de multilatéralisme plus ou moins déclaré, renforçant le rôle de la Commission comme lieu de régulation et des services de Bruxelles comme administrateurs de cette régulation. Est-il réellement possible d'assurer certaines liaisons sans subventions, par exemple du Fonds Européen Régional ? Enfin, même si un tel réseau est marginal par rapport au réseau international, sa mise en oeuvre aura des conséquences pour ce dernier donc sur les compagnies régulières. Le contexte de la dérégulation se transforme. Il ne s'agit plus, comme avant 1979, d'appliquer une politique de libre concurrence entre compagnies et de lutter contre les abus des positions dominantes parce que le Traité de Rome le veut. Dans le cas du réseau interrégional intra-communautaire, c'est la concurrence entre modes de transport qui est le levier de l'acte de la Commission (1). "... la concurrence à l'intérieur du transport aérien nous paraît vraiment une chose ruineuse et à la limite pas nécessaire. En revanche, ce que nous voulons et qui s'imposera à tout le monde ce sera la

---

(1) *European Conference of Ministers of Transport, Seminar on the Interface between Air and Land Transports in Europe, 5-7 November 1980, E.C.M.T., Paris, 1980*

la concurrence entre les modes de transport à l'intérieur de la communauté, entre l'automobile, le chemin de fer, l'aviation. C'est ça qui est important pour nous ici ... Le plus important pour la concurrence, ce n'est pas la concurrence interne à l'industrie des transports aériens en Europe mais la concurrence entre les modes de transport. L'étude que nous avons fait faire montre qu'en dessous de 300 km le chemin de fer a un avantage alors qu'au-dessus de 400 km, l'avantage est à l'avion .... Je parie fortement sur le chemin de fer européen .... (il) a un bel avenir devant lui notamment par la création d'un réseau rapide entre les grandes métropoles européennes. En même temps, cela aura des conséquences très importantes pour la redistribution du trafic international et entre les compagnies, car d'un pays à l'autre on pourra se voler plus facilement le trafic" (1).

Bref, la Commission s'agite, occupe le terrain, même lorsque le dossier peut paraître mineur par rapport à d'autres et surtout assez éloigné de la problématique de l'article 84 du Traité. Ainsi du dossier saisi par elle début 1981, concernant la création dans la C.E.E. d'un réseau de transport aérien de petits colis urgents. Le motif en est la possibilité du réseau Fédéral Express aux Etats-Unis d'élargir ses opérations sur l'Europe. En fait, l'opportunité a été fournie par le fait que Federal Express a décidé en 1980 de renoncer aux avions Falcon pris en option (au profit de D.C.10). La Commission a vu là l'occasion de traiter un créneau favorable - les colis de moins de 30 kilos acheminés d'un pays à un autre en moins de 24 heures - et de susciter un appel de candidatures pour faire exploiter un réseau intégré air-route, par des compagnies de 2e ou de 3e niveau, tout en provoquant une harmonisation des réglementations nationales sur le bruit nocturne.

---

(1) C.E.E., *dir. gèn.*, 19 Mars 1981, 1

## 6. Les Etats et les compagnies face à Bruxelles

Il serait erroné d'affirmer que l'initiative communautaire a pris à revers les intérêts nationaux, les fonctionnaires des Etats aussi bien que les dirigeants des compagnies. Dès 1977, l'information était claire que Bruxelles semblait décidé à faire quelque chose. D'ailleurs les organisations comme la C.E.A.C avaient anticipé cela et s'étaient saisies d'études et de dossiers, notamment sur le trafic intra-européen et sur la tarification. Mais en même temps, ce qui a été fait au niveau communautaire n'a pas toujours correspondu aux attentes que le cercle de famille du transport aérien s'en faisait.

En 1979, la publication du mémorandum entraîne des réactions diverses. L'une consiste à sous-estimer l'importance du document, la portée des propositions générales qu'il contient aussi bien que la capacité de la Commission à déboucher sur des actions concrètes. Attitude qui est celle en particulier de milieux allemands et français : la Commission sera bloquée par le Conseil, ceux qui ont le pouvoir sont les pays et Bruxelles n'est qu'un milieu d'intellectuels, le problème répond à une mode or toute mode passe, le mémorandum est irréaliste, etc... Une autre réaction est que l'action de Bruxelles est redoutée comme dangereuse sinon machiavélique : ce que veut la Commission c'est généraliser les tarifs à la Laker, Bruxelles est manipulé par les Anglais ou par des communistes, etc.... Ce qui agace néanmoins un peu tout le monde du transport aérien, c'est l'écho favorable que la presse accorde au mémorandum, la crainte que des espoirs ne soient donnés que tout de suite beaucoup de choses vont changer. Le risque est grand pour certains que l'équilibre subtil établi à coup de bilatéralisme feutré entre les membres du cercle de famille, ne soit brutalement mis en danger par l'irruption de tierces parties, syndicalistes ou consommateurs. Seul Laker réagit sur le moment avec enthousiasme, mobilise les médias à son avantage et consolide son image de marque de pourfendeur de l'establishment : l'occasion est bonne de faire à bon marché un coup publicitaire en demandant à Bruxelles - qui n'y peut mais - des nouvelles lignes (666 !).

Le temps qui passe, le retournement du marché du transport aérien fin 1979 - début 1980, la hausse continue du prix du carburant, se chargent de resituer les attitudes et les réactions des autorités publiques nationales et des compagnies face à l'action communautaire dans un contexte plus façonné en premier lieu par les déterminismes économiques de coût, de demande et de structure de production propres à chaque pays. Ce qui compte pour comprendre comment chacun dans le cercle de famille va jouer à l'égard d'une perspective européenne tient à sa place présente et escomptée sur le marché du transport aérien international, subséquent aux stratégies perçues et aux situations respectives des concurrents jugés les plus significatifs pour soi. Un responsable ne choisit guère son attitude parce que, idéologiquement, politiquement ou à titre personnel, il éprouve des affinités ou des antipathies à l'égard de la Communauté : le fait par exemple d'être ou non Européen convaincu n'empêche pas, bien au contraire, d'être hostile à toute atteinte à la souveraineté nationale en matière de transport aérien. A l'inverse ce n'est pas parce que son propre gouvernement joue à fond la carte communautaire d'une manière générale que telle autorité nationale chargée de l'aviation civile se sent poussée à soutenir Bruxelles. Les attitudes et les comportements sont essentiellement modelés par l'économie du transport aérien, par des facteurs utilitaires et stratégiques propres au secteur considéré. D'autre part, la manière dont est appréciée une dynamique communautaire est étroitement liée au cadre de référence plus général qui est celui de la compagnie ou de l'autorité publique concernée. Pour les fonctionnaires de Bonn ou pour Lufthansa, l'Europe signifie d'abord et avant tout une série de répercussions sur le trafic international (Atlantique Nord, etc...) : les acteurs perçus comme importants sont la France, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. Le reste est affecté de moins d'intérêt et donc de moins de signification. En revanche,

pour les compagnies non-régulières de l'A.C.E, l'espace de référence est l'espace intra-communautaire et les acteurs sont à la fois les grandes compagnies mais aussi leurs filiales faisant du charter, et les pays les plus importants de la C.E.E. mais aussi l'Espagne, la Grèce ou le Maroc.

Autrement dit la question de la politique communautaire n'est pas traitée comme un enjeu spécifique. Pour les autorités nationales concernées comme pour les compagnies régulières, la C.E.E. est le prolongement de la compétition internationale, par d'autres expressions certes mais selon les mêmes critères. C'est donc l'avantage ou l'inconvénient comparé qu'apporte Bruxelles par rapport à la situation de soi dans la compétition internationale sinon mondiale, qui forme le ressort des perceptions, des attitudes et des comportements des pays et des compagnies. La grille d'analyse présentée et développée au cours des chapitres précédents s'applique ici encore. C'est pourquoi nous ne présenterons que rapidement les points spécifiques concernant tel ou tel aspect de la dynamique communautaire.

Deux limites fortes à une dynamique communautaire s'imposent d'une manière consensuelle. Personne parmi les responsables administratifs et de compagnies régulières que nous avons interviewés ne veut accepter avec faveur la perspective d'un regroupement des compagnies nationales voire de la création d'une compagnie communautaire. Personne non plus n'est prêt à soutenir la disparition du bilatéralisme au profit d'une approche multilatérale.

Le cadre étant posé, beaucoup de nuances s'établissent entre les pays qui, à partir d'intérêts différents, conduisent à des stratégies peu homogènes entre elles. A l'analyse, le critère dominant est celui

du pays d'appartenance. Autrement dit à l'intérieur d'un même pays les dirigeants des compagnies comme ceux des autorités publiques manifestent face à la politique communautaire des attitudes et des comportements assez semblables. Ce qui frappe est beaucoup plus la concurrence entre opérateurs politiques et économiques d'un même pays que la concurrence entre opérateurs identiques de pays différents (compagnies non-régulières et Laker mis à part). Le phénomène de couple compagnie nationale-autorité publique s'avère ici tout à fait remarquable.

Parmi tous les pays de la C.E.E., ce sont les responsables britanniques qui manifestent l'appui le moins réservé au concept de dérégulation que la Commission préconise. Plus précisément l'Europe aérienne signifie avant tout pour eux la perspective d'un accroissement de leur part de marché. Cette stratégie passe par un cadre très précis : une liberté plus grande voire totale des tarifs, mais - sauf assouplissements locaux, soit un certain nombre de 5e libertés et des possibilités de cabotage dans la Communauté, ainsi qu'une plus grande liberté des capacités des avions-un maintien des barrières à l'entrée. "Ce que veulent les Anglais, et ils sont les seuls à le vouloir clairement, c'est que l'on fasse entrer un peu plus d'opérateurs sur les routes aériennes" (1). Laker à cet égard est déviant par rapport à ce cadre : "le free sky" n'est pas un concept britannique. La rentabilité des compagnies, notamment de British Airways, constitue la limite du soutien britannique à la perspective dérégulatrice du mémorandum. Par la diversité de ses transporteurs, par leurs structures de coûts, la Grande-Bretagne espère être le pays le plus gagnant. La stratégie du Civil Aviation Authority est celle de l'assouplissement réformateur. La Grande-Bretagne colle au train communautaire, ses représentants soutiennent et encouragent les initiatives de Bruxelles. "Nous ne sommes soutenus que par le ministre britannique.."(2). D'une

---

(1) C.E.E., dir. générale, 19 Mars 1981, 1

(2) C.E.E., dir. générale, 8 Octobre 1980

certaine façon la position britannique constitue le baromètre de l'audace de la Commission : Bruxelles calque ses propositions sur ce qui lui paraît être la position du pays européen important le plus favorable à une dérégulation, sans aller au-delà de ce que cet allié est susceptible d'accepter, mais pour la Grande-Bretagne, la C.E.E. n'est cependant qu'une des alternatives possibles pour avancer les pions. D'autres moyens sont la C.E.A.C et des accords bilatéraux astucieusement choisis : avec les Pays-Bas, avec Air France sur Paris-Londres, etc... Ce libéralisme tempéré n'est pas doctrinaire. Le gouvernement de Madame Thatcher ne veut pas de multilatéralisme et encore moins d'un pouvoir communautaire propre. Fin 1979 déjà, M. Tebbitt, sous-secrétaire d'Etat au Trade Department, avertit ses collègues du Conseil européen des ministres des Transports, que son pays ne veut pas de la création d'une nouvelle structure supra-nationale communautaire. "We have highly skilled and efficient national organizations which look after tariffs as well as licensing". Un libéralisme tarifaire dans le bilatéralisme intra-communautaire renforce la position britannique face à la France et à la R.F.A, mais aussi face au reste du marché mondial. La Grande-Bretagne espère accroître ses avantages et gardant ses mains libres face à des tiers - les Etats-Unis, les compagnies d'Asie du Sud-Est.

Les Pays-Bas, fidèles à leur stratégie internationale adoptent à l'égard de la C.E.E une attitude ambivalente, tantôt interprétée comme favorable à une libéralisation telle que la souhaitent les Britanniques, tantôt plus conservatrice. "La position hollandaise me surprend toujours. Les Pays-Bas jouent à être les arbitres entre les 2 pays dominants, la France et la Grande-Bretagne. Ils font pencher le compromis tantôt dans un sens tantôt dans un autre" (1). " ..... d'où mon extrême opposition au projet de de Gaulle des années 1960 de fusionner les compagnies de l'Europe des 6, sous l'égide d'Air Union, ce qui aboutis-

---

(1) C.E.E., *dir. gén.*, 19 Mars 1981, 1

sait à créer un ensemble unique pour la C.E.E. mais encore plus régulé qu'auparavant. Vous voyez là un paradoxe dangereux pour les Pays-Bas : faire de la dérégulation par une sur-régulation" (1). L'action communautaire ne les concerne que si K.L.M et les aéroports peuvent accroître leur rôle de plaque tournante. Une libéralisation est bonne à condition que la souplesse à l'intérieur de la C.E.E. n'entraîne pas une rigidité commune des 9 pays face aux pays extérieurs à la C.E.E. et que le changement n'est pas trop brutal, libérant toutes les entraves dont l'existence permet précisément à K.L.M de tirer un avantage comparatif par rapport à la R.F.A ou à la Belgique. "Ce qui compte pour nous (Pays-Bas) c'est donc la scène internationale, pas la C.E.E." (2). Toute initiative communautaire est ainsi jaugée à l'aune du seul intérêt dégagé à court terme, stratégie opportuniste qui rend difficile la prévisibilité des comportements néerlandais. Ainsi un réseau interrégional est-il favorablement accueilli à condition que - et ce n'est pas ce que propose la Commission - les grands aéroports internationaux puissent être liés à ce réseau, d'où renforcement de l'évasion du trafic international venant de la R.F.A ou de la France par les aéroports néerlandais. "Le problème est le lien entre le régional et l'international, entre un système communautaire multilatéral et le monde des accords bilatéraux. Notre intérêt c'est un système interrégional connecté entre le niveau régional et les réseaux inter-continentaux" (3). Pour les Néerlandais le réalisme fait foi, quitte à changer de position. Dans la seconde partie des années 1970, leurs représentants à la C.E.A.C avaient, avec leurs collègues français organisé une résistance contre l'accroissement du rôle de Bruxelles. Aujourd'hui, ce rôle paraît établi et la donne

---

(1) NL, aut. publ., 2 Avril 1981, 2

(2) NL, aut. publ., 2 Avril 1981, 1

(3) NL, aut. publ., 2 Avril 1981, 1

a changé, il faut donc jouer avec Bruxelles. "Ce n'est pas l'Assemblée européenne qui fera évoluer les choses. Le véritable élément politique dynamique c'est la réunion des ministres des Transports, et une dynamique ne peut à mon avis naître qu'à travers une logique politique. Car on ne pourra pas à la longue avoir de telles réunions sans que certains ministres qui se rendent à Bruxelles ne reviennent avec quelque chose dans les mains à offrir à leurs citoyens et à leurs consommateurs nationaux.... ce qui va évoluer, c'est ce qui se passe entre les gouvernements et les opinions publiques, celles-ci estimant que si l'on se réunit à Bruxelles il faut que quelque chose en sorte... le rôle de Bruxelles est innovateur ..... Lorsque je vais discuter dans le cadre de la C.E.A.C. aujourd'hui, nous sommes conduits à aborder des problèmes que normalement nous n'aurions jamais abordés. La Commission en est la cause (1)".

La France adopte une position plutôt réticente mais pas systématiquement négative. Dans l'abstrait, l'émergence d'une dynamique communautaire n'est pas du tout un fait qu'elle appelle de ses vœux. Mais le réalisme pousse à considérer les possibilités d'avantages éventuelles et à composer, comportement perçu par certains de leurs partenaires comme un signe d'hésitation de la part des représentants français. Sur le fond, le gouvernement français rejoint, avec plus de vigueur expressive, la position britannique contre toute émergence d'un pouvoir communautaire. Le 3 juillet 1980, J. Le Theule, Ministre des Transports, déclare devant le Conseil supérieur de l'aviation marchande, que même si le trafic intra-européen est trop cher et peu harmonisé, cela "ne saurait justifier certaines initiatives visant à faire intégrer le transport aérien dans les compétences de la Communauté .... le bilatéralisme au niveau européen comme au niveau mondial est pour la France

---

(1) NL, *aut. publ.*, 2 Avril 1981, 1

une règle." Sur le principe de la dérégulation, la France montre une attitude explicitement peu favorable, maintes fois interprétée par ses partenaires de Bruxelles comme le legs d'une tradition étatique nationale. "Les Français sont contre nous : motif les clauses de service public" (1). La position de réticence de la France, qui craint la liberté tarifaire, à l'exemple de celle d'autres pays partageant ce point de vue, est silencieuse. Car il lui suffit, à ses yeux, de laisser la confusion et l'ambiguïté continuer à régner à Bruxelles entre un principe économique - la dérégulation - et un processus décisionnel - le bilatéralisme - entre une commission active et un Conseil qui traîne les pieds. "La France peut voir venir. Elle dit au Conseil : avant tout autre chose il faut d'abord harmoniser les conditions de concurrence. Or avec un préalable pareil on est au moins tranquille pour 10 ans.... il faut donner quelque chose en pâture à Bruxelles .... des petits dossiers pour les petits colis" (2). Cependant, de la part en particulier de ses représentants gouvernementaux, on peut noter certaines nuances significatives. Tout n'est pas exclu par principe et il y a peut être quelque chose à gagner dans la foulée des initiatives de Bruxelles. Certes la compagnie nationale Air France mérite d'être encore protégée solidement et il n'est pas question de céder le monopole d'Air Inter. Mais ce qui est mauvais pour ces 2 compagnies ne l'est pas nécessairement pour les autorités publiques françaises. Tel est le cas pour le projet de réseau interrégional ou pour celui de transport de petits colis qui ni l'un ni l'autre n'excluent des possibilités pour des compagnies françaises de 3e niveau - à condition que ces réseaux soient réservés exclusivement à des liaisons spécifiques sans, pour ce qui concerne l'interrégional, de liaisons avec le 1er niveau (d'où des détournements de trafic par les "gateways étrangers"), et à condition que de tels réseaux ne

---

(1) C.E.E., dir. gènè., 8 Octobre 1980

(2) Fr, aut.pul., 15 Octobre 1980

fournissent pas l'occasion pour Bruxelles, par le jeu de subventions, de contrôler et de réguler les opérations. Bref, Paris traîne un peu les pieds face à la Communauté mais s'ajuste devant les réalités, au besoin en faisant des concessions discrètes ou en voulant utiliser l'innovation pour préserver l'ordre ancien. Ainsi, asiatiques ou américains, des transporteurs bénéficient en Europe de 5e libertés parfois dévastatrices pour les compagnies nationales françaises ou allemandes. La concertation communautaire ne peut-elle pas être saisie comme l'occasion de réduire de telles dispositions, et non pas de les accroître ?

La R.F.A peut être considérée comme le pays le plus réservé mais aussi le plus silencieux à l'égard de la politique communautaire d'une manière générale et à l'encontre d'une libéralisation même contrôlée en particulier. Par le biais des autorités gouvernementales, souvent perçues comme le simple relais de la compagnie nationale, elle manifeste une orthodoxie bilatéraliste vigilante. "Lufthansa est très conservatrice .... elle prétend que le transport aérien est un produit spécifique, donc que le Traité ne s'applique pas" (1). Refus de la concurrence dû à des coûts trop élevés ? La position allemande à l'égard de la C.E.E. intrigue et déconcerte par sa rigidité mais aussi par le fait que ses causes n'apparaissent pas évidentes. "Ce qui est curieux dans le comportement de Lufthansa, c'est la distance entre sa réalité économique et la perception qu'elle a de ses atouts.... les Allemands se perçoivent comme chers et défensifs alors qu'ils pourraient être les plus bénéficiaires d'une concurrence dure en Europe ..... c'est un acteur important mais qui n'en a pas conscience" (2). Une explication possible est que la R.F.A, n'a pas fait entrer la Communauté dans sa stratégie en attendant

---

(1) C.E.E., *dir. gén.*, 19 Mars 1981, 1

(2) C.E.E., *dir. gén.*, 19 Mars 1981, 1

d'avoir vu clair quant à l'évolution générale et d'avoir opéré les ajustements nécessaires dont celui de mieux maîtriser ses coûts d'une part, son marché domestique vers l'étranger d'autre part.

A l'abri de la R.F.A, d'autres pays se tiennent manifestement en retrait, sans avoir à exprimer brutalement et ouvertement leurs réticences. La Belgique est empêtrée dans les pertes de Sabena. Le Danemark cherche à préserver la position de S.A.S, déchiré entre sa solidarité communautaire et ses intérêts d'actionnaire de S.A.S. L'Italie, soit Alitalia, n'est guère favorable, mais espère tout de même, comparativement et grâce à une devise faible, tirer son épingle du jeu par rapport aux pays du Nord de l'Europe, au besoin "en collant" à la Commission. Quant à l'Irlande, elle sait Aer Lingus vulnérable, et ses représentants sont totalement hostiles à tout allègement des barrières à l'entrée. Bref, les autorités publiques relaient les intérêts de leur compagnie nationale qui ne semble pas avoir grand chose à gagner de l'application du Traité. Les petits pays - c'est-à-dire ceux ayant une petite compagnie nationale - n'ont pas de stratégie offensive ou défensive à suggérer. "La concurrence c'est un jeu pour grands" (1). Les compagnies nationales les plus hostiles à la dérégulation sont aussi celles qui sont les plus hostiles à l'entrée des compagnies indépendantes sur le trafic régulier. Pour limiter les unes et les autres, il leur est indispensable en contrepartie de laisser vivre des vols charters et à la limite quelques vols à tarif bon marché. Paradoxalement, pour défendre leur segment d'hommes d'affaires et le système bilatéral, elles utilisent les compagnies "charters" comme la soupe de surêté.

---

(1) NL, aut.publ., 2 Avril 1981, 1

En résumé la position des pays membres à l'égard d'une Europe du transport aérien se distribuent en un éventail assez large et varié. A un bout les Britanniques qui appuient une réelle liberté tarifaire et un desserrement des barrières à l'entrée ainsi que l'accroissement des 5e libertés. A l'autre bout, la R.F.A, gardienne du temple de la régulation. Entre les deux, les autres pays, notamment les Pays-Bas et la France. De multilatéralisme, point en revanche.

Pour les grandes compagnies, l'espace communautaire reste une découverte en cours, fruit d'une rationalité intra-européenne. Car si la C.E.E. devient un enjeu pour elles, c'est encore largement parce que la situation internationale voire intercontinentale les a conduites, de proche en proche, à reconquérir leur marché intra-européen en lui appliquant les mêmes procédés que sur le marché nord-atlantique. En fait, si Air France, Lufthansa ou British Airways réagissent, la cause en est extérieure à l'action de la C.E.E. L'Europe communautaire demeure encore pour le moment, dans le domaine du transport aérien, l'appendice du système mondial, un des lieux d'une compétition internationale qui lui échappe et que se livrent les Etats et leurs compagnies. La "bataille" n'est communautaire qu'à la marge. Néanmoins, on peut se demander si au cours des deux dernières années, certains pays qui connaissaient une forte interdépendance voire une osmose de points de vue entre les autorités publiques et la compagnie nationale, n'ont pas imperceptiblement vu une distance s'établir entre les deux partenaires (Italie, France, Belgique) qui dans certains cas est allée jusqu'à l'expression de positions divergentes quant à l'action de la C.E.E. et à ses propositions concrètes. Une marge de manoeuvre est ainsi disponible pour la Communauté, étroite et dans une perspective à moyen terme.

## 7. Une perspective encore ouverte.

A ce jour, l'apport des institutions communautaires à la question du transport aérien en Europe est, en résumé, à la fois notable et légère.

La Commission, le Parlement, la Cour et le Conseil ont aidé à ce que soit formulé un problème et à ce que soit plus fermement posé un enjeu qui, d'une manière ou d'une autre, était ressenti et exprimé par divers milieux. Ce problème est moins celui de la dérégulation que celui des nouvelles conditions de la concurrence internationale. En partie grâce à l'intrusion de la C.E.E., les compagnies régulières internationales ont été poussées à accélérer leur attention pour leurs lignes intra-communautaires qu'elles négligeaient jusque-là quelque peu.

Ils ont permis de rendre plus public un débat, en banalisant l'information et l'expertise, en explicitant les situations réelles et les choix possibles, et surtout en ouvrant davantage le cercle des groupes et des intérêts aptes à peser sur la politique du transport aérien, au besoin en cassant le monopole du couple compagnies nationales - autorités gouvernementales nationales.

Les autorités publiques des pays et les transporteurs ont été placés dans une position qui valorise des initiatives de leur part, tarifaires, gestionnaires ou réglementaires, réelles ou symboliques. Ceci ne traduit pas le fait que les règles du jeu antérieures gouvernent les relations entre les acteurs politiques et économiques, ont été bouleversées et changées, loin de là. Paradoxalement, en même temps que l'espace communautaire pointe à l'horizon, dimension nouvelle sur la scène internationale, on assiste à un renforcement voire à un repli sur les aspects traditionnels, sur les intérêts nationaux et sur les procédures bilatérales.

La politique poursuivie ou envisagée par la Communauté se caractérise également par l'absence d'une réflexion et d'une prise en compte de la distribution commerciale en tant qu'élément stratégique pour une évolution du transport aérien. Certes il est question de lutter contre les abus de l'"overbooking" par exemple. De même s'intéresse-t-on aux tours-opérateurs et aux agences de voyage, pour étudier les particularités propres à chaque pays, mais le point de vue ici est de défendre les intérêts du consommateur. "La Commission ne fera pas de propositions dans le domaine de la distribution et de la vente des billets, car ce qui est prioritaire est la tarification"(1).

L'évolution reste incertaine quant au contenu de la politique qui sera dessinée, même si la routine des procédures paraît avoir placé le transport aérien de façon irréversible sur l'agenda communautaire. Le fond de l'affaire est-il l'article 84 du Traité de Rome ou le domaine d'action que la Commission cherche à reconstituer ? S'agit-il de lutter contre les abus des positions dominantes des compagnies nationales ou de réduire l'emprise des gouvernements nationaux ? Faut-il déréguler ou changer la nature de la régulation, en remplaçant l'Etat-Nation par la Communauté ? Est-il possible de désarmer le bilatéralisme dans la C.E.E. sans en même temps changer le bilatéralisme en vigueur avec les pays hors de la Communauté ? La C.E.E. est-elle le poil à gratter des pays ou le coeur d'un nouvel ordre supra-national ? La Commission, face à un environnement politique et économique qui change rapidement et qui déconcerte tout effort de prospective, ne s'est pas unilatéralement ou irréversiblement engagée en faveur de telle ou telle option, en compagnie de tel ou tel pays, dans des positions extrêmes et compromettantes. L'ambiguïté reste le style dominant : tantôt le drapeau de la dérégulation est agité, tantôt l'intérêt du consommateur sert de fanion, tantôt encore la volonté de ne pas casser la compétitivité des compagnies nationales sert de butoir aux audaces innovatrices.

---

(1) C.E.E., *dir.géné.*, 19 Mars 1981, 2

Large est devenu l'éventail des compagnies possibles, fragile reste la certitude des résultats réalisables à court terme.

Plus banalement, le transport aérien constitue une illustration d'un problème plus général qui se pose à la C.E.E., qui est celui de l'absence de souveraineté supra-nationale au niveau de l'Europe. Tant qu'une telle souveraineté n'existe pas, il ne peut être question de changer la base du système qui gouverne les politiques des pays membres, l'échange bilatéral. La question reste posée de savoir si l'action de la C.E.E. peut être l'inducteur d'une dynamique du changement progressif, par ajustements successifs des pratiques nationales, vers un nouvel ordre communautaire et vers une nouvelle attitude à l'égard des pays tiers, ou si au contraire elle n'est qu'un phénomène à la marge, favorisant des initiatives ponctuelles mais laissant plus que jamais intact le système international et les pratiques de ses acteurs.