

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

21 décembre 1972

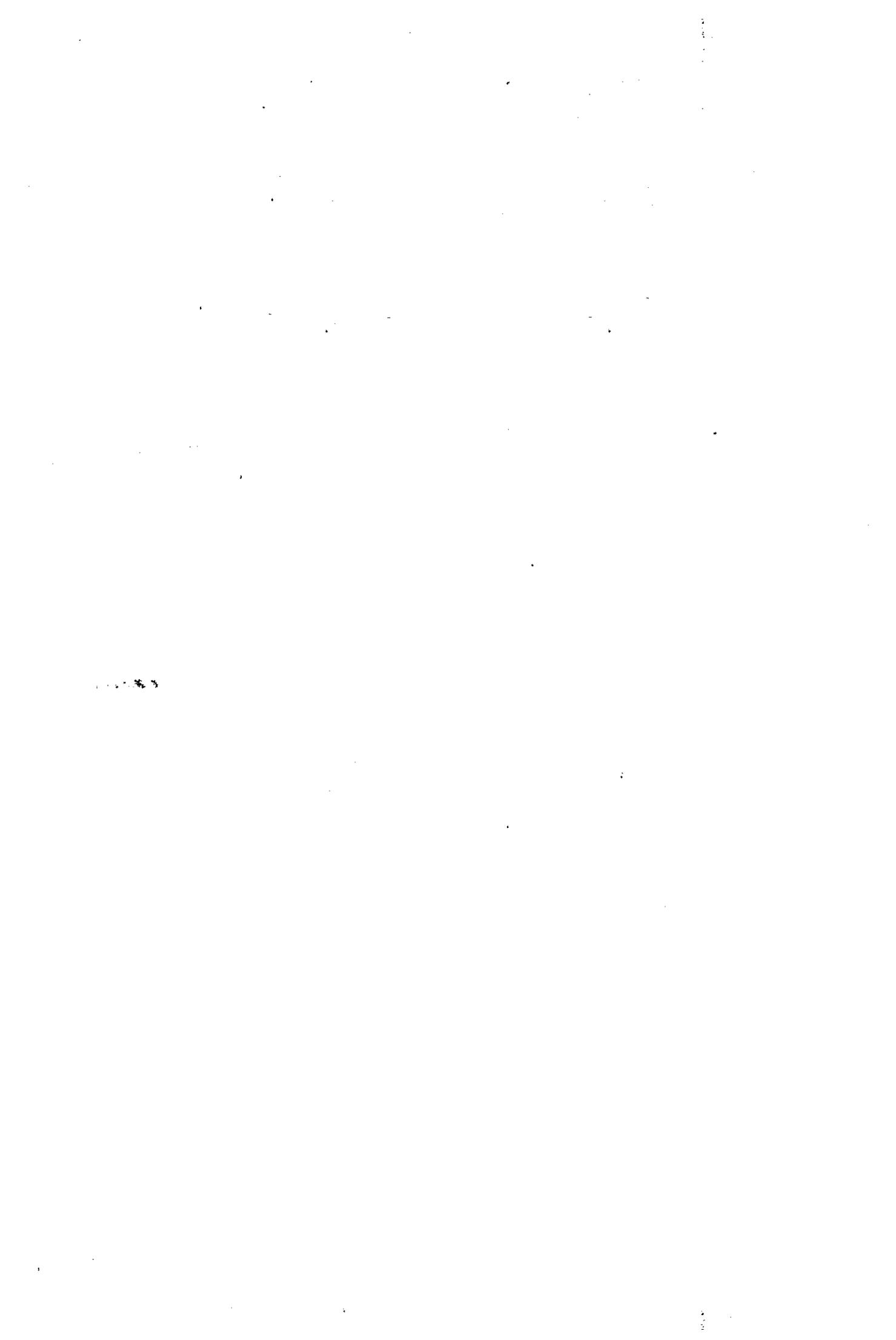
DOCUMENT 195/72

Rapport

fait au nom de la commission des transports

sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil
(doc. 134/72) concernant une décision relative aux premiers éléments d'une
action commune en matière de transport aérien

Rapporteur : M. Luigi NOE'



PARLEMENT EUROPÉEN

CORRIGENDUM

au rapport de M. Noè, document 195/72

1. Lire comme suit le premier alinéa du paragraphe 16 :

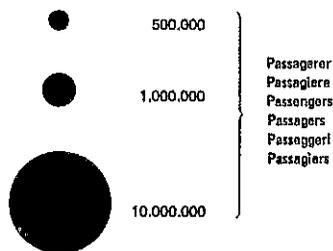
16. En raison de l'intensification du trafic aérien et de l'accroissement des risques qui en résulte, une convention a été signée le 13.12.1960 portant création d'une organisation spécialement chargée de la coordination des mesures de sécurité aérienne, "Eurocontrol". Cette convention entra en vigueur le 1.3.1963. En sont membres sept pays de la Communauté élargie, deux des membres de la Communauté élargie (Italie et Danemark) n'ayant encore signé, pour le moment, que des accords de coopération. Des accords de coopération ont également été signés avec six autres pays européens. Des arrangements sont également intervenus avec les Etats-Unis d'Amérique, mais ils ont trait uniquement au trafic sur l'Atlantique Nord.

2. La carte est remplacée par celle figurant au verso.

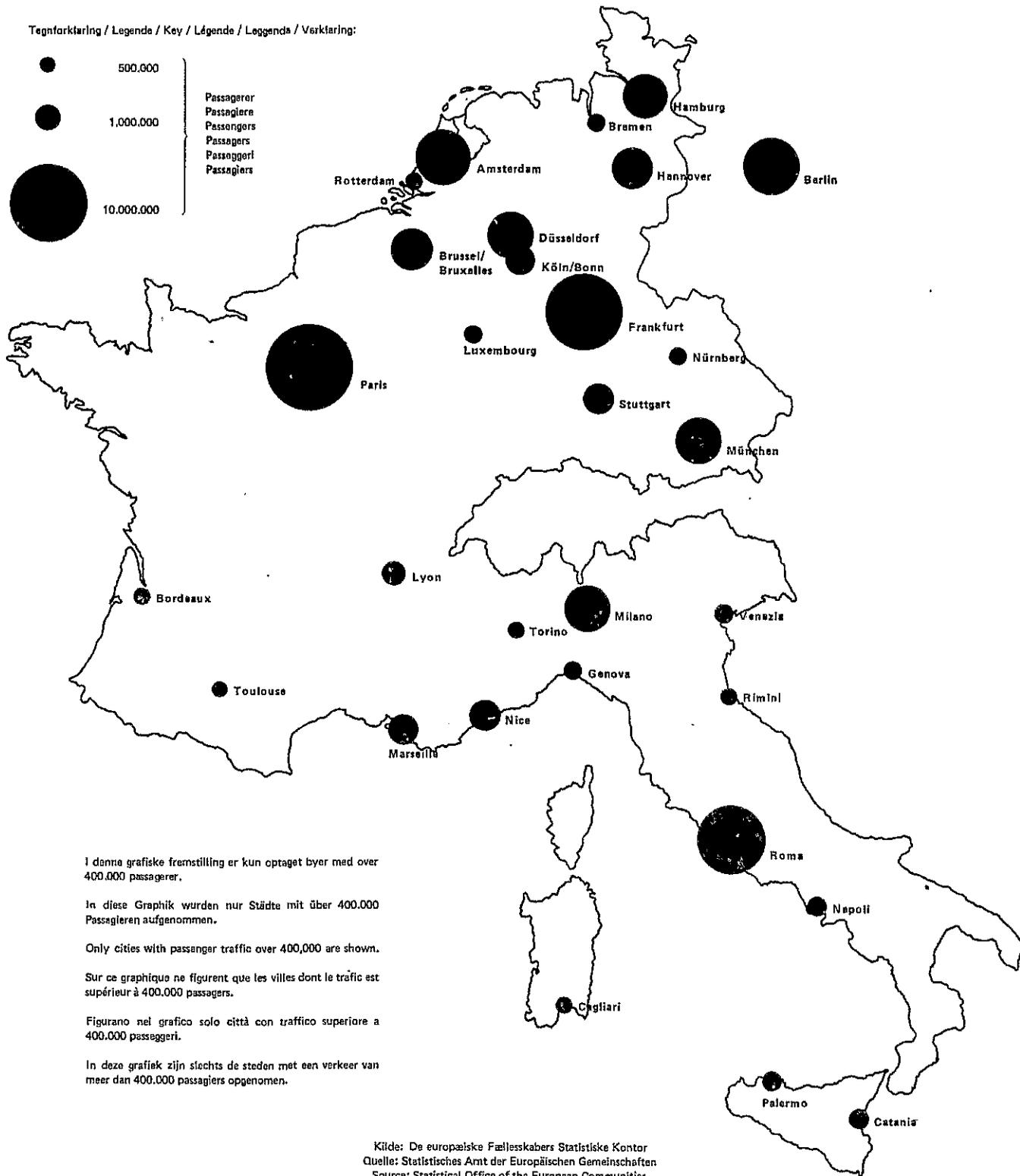
Passagertrafik på lufthavnene i de vigtigste byer i Fællesskabet
 Passagierverkehr der Flughäfen der wichtigsten Städte der Gemeinschaft
 Passenger traffic in the airports of the main cities in the Community
 Trafic de passagers dans les aéroports des principales villes de la Communauté
 Traffico passeggeri negli aeroporti delle città più importanti della Comunità
 Passagiersverkeer op de luchthavens van de voornaamste steden der Gemeenschap

1970

Tegnforklaring / Legenda / Key / Légende / Legenda / Værklaring:



Passagerer
 Passagiere
 Passengers
 Passagers
 Passagieri
 Passagiers



I denna grafiske fremstilling er kun optaget byer med over 400.000 passagerer.

In diese Graphik wurden nur Städte mit über 400.000 Passagieren aufgenommen.

Only cities with passenger traffic over 400,000 are shown.

Sur ce graphique ne figurent que les villes dont le trafic est supérieur à 400.000 passagers.

Figurano nel grafico solo città con traffico superiore a 400.000 passeggeri.

In deze grafiek zijn slechts de steden met een verkeer van meer dan 400.000 passagiers opgenomen.

Kilde: De europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor
 Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
 Source: Statistical Office of the European Communities
 Source: Office Statistique des Communautés Européennes
 Fonte: Istituto Statistico delle Comunità Europee
 Bron: Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen

Par lettre du 10 juillet 1970, le Président du Parlement européen a autorisé la commission des transports à élaborer un rapport sur "Les problèmes des transports aériens en Europe".

Anticipant sur cette autorisation, la commission avait nommé M. Noé rapporteur au cours de la réunion du 3 juillet 1970.

Le 21 juin 1972, la Commission des Communautés européennes a présenté le "Projet de décision du Conseil relatif aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien" (Doc. COM(72) 695).

Par lettre du 27 septembre 1972, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen sur cette proposition de la Commission.

Le Président du Conseil a souligné, à cette occasion, que la décision de consulter le Parlement européen ne pouvait préjuger les décisions de fond et de procédure qu'il pourrait adopter ultérieurement dans la matière visée par la proposition de la Commission.

Le Président du Parlement européen a renvoyé cette proposition, qui a été imprimée et distribuée comme document de séance sous le n° 134/72, à la commission des transports.

Le projet de rapport a été examiné au cours des réunions des 21 septembre, 19 octobre et 11 décembre 1970, 22 janvier et 18 février 1971, 26 juin, 18 septembre et 19 octobre 1972.

La proposition de la Commission des Communautés européennes a été examinée au cours des réunions des 18 septembre et 19 octobre 1972.

La commission a adopté à l'unanimité, le 19 octobre 1972, la proposition de résolution et l'exposé des motifs.

Etaient présents : MM. Oele, président, Kollwelter et Biaggi, vice-présidents, Noé, rapporteur, Bertrand, Durieux, Faller, Giraud, Kriedemann (suppléant M. Schwabe), Meister et Richarts.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>	
A) Proposition de résolution	5	
Proposition de la Commission concernant une décision du Conseil relative aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien		8
B) Exposé des motifs	10	
Chapitre I - Introduction		10
A) Le traité de la C.E.E.	10	
B) Rapports antérieurs du Parlement européen	10	
C) Le point de vue de la Commission	11	
D) La coopération européenne dans le domaine de la navigation aérienne en dehors du cadre des Communautés	13	
E) Notes sur l'échec de la tentative de création d'une "Air Union"	15	
F) Compatibilité entre une politique commune des transports aériens et les conventions internatio- nales existantes	17	
Chapitre II - La situation actuelle de la navigation aérienne en Europe		19
A) Structure des compagnies de navigation aérienne européennes	19	
B) Evolution du trafic "charter"	21	
C) Comparaison avec les Etats-Unis d'Amérique	24	
Chapitre III - Problèmes de sécurité		27
A) Accidents	27	
B) Piraterie et sabotage	28	
C) Protection de l'environnement	31	
Chapitre IV - Vers une politique commune des transports aériens		
A) Droits d'atterrissage et plans de vol	32	
B) Harmonisation des dispositions légales	34	
C) Coopération entre les compagnies en matière technique et d'exploitation	34	
D) Coopération des Etats membres en matière de recherche, de mise au point et d'industrie	35	
E) Coopération commerciale des compagnies aériennes ...	37	
F) Simplification des opérations de dédouanement	37	
G) Questions tarifaires	38	
H) Organisation commune du trafic "charter"	39	
I) Questions d'infrastructure (aéroports et sécurité) ..	39	
Chapitre V - Analyse de la proposition de la Commission		41
A) Analyse de l'exposé des motifs	42	
B) Analyse du projet de décision	46	
Annexe : Trafic de passagers dans les aéroports des principales villes de la Communauté (graphique)		

A.

La commission des transports soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une décision relative aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
 - consulté par le Conseil (Doc. 134/72),
 - vu le rapport de la commission des transports (Doc. 195/72),
- a) considérant qu'à l'heure actuelle, les transports aériens ne répondent pas, en Europe, à toutes les nécessités du marché ;
 - b) considérant que les compagnies de navigation aérienne se trouvent dans une situation économique difficile qui est notamment due, d'une part, au fait que le progrès technique s'opère par à-coups et souvent, ne permet pas, pour des raisons de concurrence, d'amortir le matériel volant dans des délais raisonnables et, d'autre part, au fait qu'il n'existe pas de contrôle des capacités ;
 - c) considérant que si les déficits continuent d'augmenter - en particulier en cas d'utilisation d'avions supersoniques - l'ensemble des contribuables risque d'être appelé à les supporter ;
1. confirme l'opinion qu'il a déjà exprimée à plusieurs reprises et selon laquelle la politique commune en matière de transports aériens européens doit devenir partie intégrante de la politique commune des transports ;
 2. invite en conséquence le Conseil des Communautés européennes à s'acquitter le plus rapidement possible des tâches qui lui incombent en matière de transports aériens, et à faire application de l'article 84 paragraphe 2 du traité de la C.E.E. ;
 3. estime que la politique commune des transports aériens doit avoir pour objet la création en Europe d'un service aérien plus rationnel, et qu'à cet effet un développement des accords actuellement en vigueur entre les compagnies de navigation aérienne s'impose en vue notamment d'assurer une meilleure coopération et un meilleur rendement, non seulement sur le plan technique, mais aussi sur le plan opérationnel et commercial ;
 4. est convaincu que pour atteindre cet objectif, les Etats membres devraient compléter le système actuel des accords bilatéraux sur les droits de trafic par un accord général dans le cadre de la Communauté ;

(1) J.O. n° C 110 du 18.10.1972, p. 6

5. souhaite qu'à bref délai les gouvernements s'emploient, de la manière indiquée aux paragraphes 3 et 4, à réaliser un minimum de rationalisation efficace dans le secteur technique, opérationnel et commercial des transports aériens européens, et cela en poursuivant énergiquement les efforts entrepris dans ce domaine par les compagnies aériennes, en particulier en vue
- a) d'uniformiser les services aériens européens et le matériel volant nécessaire ;
 - b) de compléter les vols bilatéraux par des vols circulaires et, pour ce faire, de perfectionner le système des plans de vol par l'utilisation de modèles mathématiques ;
 - c) d'établir un plan européen de vols comprenant aussi bien les lignes internationales des compagnies opérant hors d'Europe, mais ayant des escales sur le territoire européen, que le trafic européen et national ;
 - d) de promouvoir l'organisation de vols entre les régions situées aux frontières intracommunautaires, en accordant plus généreusement des droits de trafic intéressants sur le plan régional ;
 - e) d'appliquer un système commun de contrôle des capacités englobant également, sous certaines conditions, le trafic "charter", afin d'assurer le maintien des lignes régulières ;
6. souligne que, quelle que soit la forme sous laquelle elles seront mises en oeuvre, les solutions proposées ne devront pas seulement tendre à une rationalisation plus poussée dans le domaine technique et de l'exploitation, mais aussi, et en premier lieu, contribuer, au bénéfice des passagers, à augmenter la qualité des services et à réduire les tarifs, ainsi qu'à améliorer la situation économique des compagnies aériennes, en particulier des lignes régulières ;
7. demande qu'au niveau communautaire un plan soit établi pour le trafic aérien qui, partant des données actuelles, montre la voie vers une structuration rationnelle des liaisons aériennes intra-européennes et externes ;
8. est d'avis qu'en dépit de l'échec du projet Air-Union, le maintien du nombre actuel de compagnies aériennes ne saurait être considéré, dans l'appréciation de possibilités de rationalisation, comme une loi immuable ;

9. souhaite qu'en vue d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus à l'aide des possibilités ouvertes dans le cadre des organisations internationales existantes, les contacts voulus soient établis avec des pays européens autres que les Etats membres de la Communauté ;
10. estime qu'en matière de sécurité, les Etats européens doivent adopter une position commune en veillant à renforcer leur coopération et à lui donner un caractère plus concret, afin d'assurer
 - a) l'uniformisation des systèmes de contrôle de l'espace aérien supérieur et inférieur, par une utilisation commune de l'organisation d'Enrocontrol;
 - b) l'aboutissement rapide des efforts entrepris pour prévenir les actes de sabotage et les détournements, notamment par l'application des accords internationaux signés à Tokyo en septembre 1963, à La Haye en décembre 1970 et à Montréal en septembre 1971 ;
 - c) une amélioration constante du degré de conformité du trafic aérien aux impératifs de la sauvegarde de l'environnement, en empêchant, toutefois, les distorsions de concurrence par une harmonisation des dispositions au niveau de la Communauté ;
11. demande en outre que dans le cadre de la Communauté, les Etats membres engagent une action commune en vue
 - a) d'harmoniser les dispositions légales relatives aux transports aériens ;
 - b) de promouvoir la coopération en matière de recherche et développement dans le cadre de l'industrie aéronautique ;
 - c) de faciliter les formalités de contrôle frontalier dans les aéroports ;
 - d) de mettre au point une attitude commune en matière de politique tarifaire dans le cadre des organisations internationales existantes et, à ce propos, de voir la politique tarifaire dans le contexte d'une politique des capacités ;
 - e) d'élaborer une réglementation commune pour le trafic "charter" ;
 - f) d'élaborer une politique commune dans le domaine des infrastructures des transports par air ;
12. est convaincu que selon le contenu et l'esprit du traité de la C.E.E., le Parlement européen doit être consulté régulièrement sur les mesures que le Conseil des Communautés européennes sera appelé à arrêter sur proposition de la Commission ;

13. approuve la proposition de la Commission ;
14. invite cependant la Commission à faire siennes les modifications suivantes, conformément à l'alinéa 2 de l'article 149 du traité instituant la C.E.E. ;
15. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

Décision du Conseil relative
aux premiers éléments d'une action
commune en matière de transport aérien

- vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 84, § 2,

a) considérant qu'il s'avère nécessaire de déterminer les dispositions appropriées qui devront être prises par la Communauté dans le domaine de la navigation aérienne afin d'améliorer, dans une optique commune, les conditions dans lesquelles s'effectue l'exploitation des services aériens, en tenant compte notamment des possibilités offertes à cet effet dans le cadre communautaire par une coopération plus étroite entre les Etats membres et entre leurs compagnies aériennes respectives

b) considérant que la détermination de ces dispositions exige une consultation préalable des organisations publiques et privées qui opèrent dans le secteur aérien :

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 84, §2 et 235,

- vu la proposition de la Commission,

- vu l'avis du Parlement européen,

a) considérant qu'en vue de préparer une politique commune en matière de transports aériens, il s'avère indispensable de déterminer les dispositions appropriées qui devront être prises par la Communauté dans le domaine de la navigation aérienne afin d'améliorer, dans une optique commune, les conditions dans lesquelles s'effectue l'exploitation des services aériens, en tenant compte notamment des possibilités offertes à cet effet dans le cadre communautaire par une coopération plus étroite entre les Etats membres et entre leurs compagnies aériennes respectives.

b) inchangé

(1) Pour le texte complet, cf. J.O. n° C 110 du 18.10.1972, p. 6

Article 1

1. La Commission est chargée d'examiner avec les experts désignés par chacun des Etats membres, les mesures à prendre sur le plan communautaire, dans le domaine de la navigation aérienne, pour mettre en oeuvre les actions destinées à atteindre :

- l'amélioration des services réguliers à l'intérieur de la Communauté ;
- la concertation en matière de politique tarifaire entre les Etats membres ;
- la concertation en matière de politique de développement des services avec les pays tiers.

2. La Commission fait rapport au Conseil avant le sur les conclusions de l'examen visé au paragraphe 1.

DECIDE

Article 1

1. La Commission est chargée d'examiner avec les experts gouvernementaux et les représentants des compagnies de navigation aérienne désignés par chacun des Etats membres, les mesures à prendre sur le plan communautaire, dans le domaine de la navigation aérienne, pour mettre en oeuvre les actions destinées à atteindre :

- l'amélioration des services réguliers à l'intérieur de la Communauté et la concertation en matière de politique de développement des liaisons aériennes entre la Communauté et les pays tiers ;
- la concertation en matière de politique tarifaire entre les Etats membres ;
- supprimé
- l'harmonisation, dans la mesure où elle s'impose, des règles juridiques régissant les transports aériens ;
- l'amélioration, par une action commune, de la sécurité dans les transports aériens ;

2. inchangé

Article 2 inchangé

EXPOSE DES MOTIFSChapitre I - IntroductionA) Le traité de la C.E.E.

1. On sait que l'article 84 du traité de la C.E.E., qui définit le champ d'application du Titre IV, relatif à la politique commune des transports, est conçu comme suit :

Article 84

1. Les dispositions du présent traité s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.
2. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.

Si cet article attribue au Conseil la plus grande part de responsabilités, il n'en délègue pas pour autant la Commission des Communautés de sa part de responsabilités, qui résulte de l'article 235 du traité de la C.E.E. :

Article 235

Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.

Le représentant de la Commission a déclaré à votre commission que le service juridique de la Commission avait abouti à la conclusion que l'article 235 du traité de la C.E.E. n'est applicable que lorsque le traité de la C.E.E. ne contient aucune disposition régissant le domaine considéré. L'existence de l'article 84 exclurait donc l'application de l'article 235.

De son côté, le Président du Conseil de ministres a évité, dans sa lettre du 27 septembre 1972, par laquelle il demandait l'avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission, de se référer à une base juridique, sans toutefois qualifier la consultation de "facultative".

Votre commission voudrait rappeler, à ce sujet, que l'article 84 n'implique ni le droit, pour la Commission, de présenter des propositions, ni l'obligation de consulter le Parlement européen, alors que l'application de l'article 235 impliquerait, elle, et ce droit, et cette obligation. En fait, le droit, pour la Commission, de présenter des propositions peut être considéré comme un "pouvoir" au sens de l'article 235.

Il serait en tout cas avantageux qu'un nouvel examen juridique de la question conclue à la possibilité d'appliquer l'article 235.

2. D'ailleurs, le Parlement européen a déjà soutenu à maintes reprises le point de vue, défendu par la Commission, que les dispositions générales du traité sont applicables au secteur de la navigation aérienne, l'article 84 n'excluant la navigation aérienne que du champ d'application du Titre IV, relatif aux transports.

B) Rapports antérieurs du Parlement européen

3. Le premier rapport du Parlement européen sur la question a été élaboré en 1961 par M. Corniglion-Molinier et est intitulé "Les problèmes des transports aériens dans le cadre de la Communauté économique européenne" (doc. 107/61). Sur la base de ce rapport, le Parlement européen a affirmé, dans une résolution qui a été publiée au Journal officiel n° 3 du 17.1.1962, la nécessité absolue d'une coopération européenne en matière de transports aériens.

4. En 1962, M. Edoardo Martino a rédigé au nom de la commission du marché intérieur du Parlement, après avoir pris l'avis de la commission des transports, un rapport "sur un projet de règlement du Conseil de la C.E.E. visant à suspendre l'application à la navigation aérienne et maritime des articles 85 à 94 du traité de la C.E.E." (doc. 108/62). (Cf. à ce sujet les remarques du Chapitre ci-après).

5. En 1965, le Parlement européen s'est prononcé une fois de plus sur les questions de navigation aérienne, sur la base d'un rapport de M. Drouot l'Hermine sur "les problèmes relatifs à l'intégration de l'aviation civile dans la Communauté" (doc. 24/65). La résolution que le Parlement européen a adoptée à la suite de la discussion de ce rapport a été publiée au Journal officiel n° 95 du 2.6.1965.

Le présent rapport reprend nombre d'arguments de ces rapports, qui n'ont malheureusement guère trouvé d'écho au Conseil et à la Commission.

C) Le point de vue de la Commission

6. En 1960, la Commission a présenté au Conseil un Mémoire sur l'interprétation et l'application du traité de Rome en ce qui concerne la navigation maritime et aérienne (1). Dans ce document, la Commission exprimait l'avis

(1) Communauté économique européenne/Commission : "Mémoire sur l'applicabilité aux transports des règles de concurrence énoncées dans le traité instituant la Communauté économique européenne et sur l'interprétation et l'application du traité en ce qui concerne la navigation maritime et aérienne" (Doc. VII/8/05230, Bruxelles, le 12 novembre 1960, par. 29).

que dans l'intérêt de l'économie générale et pour assurer un développement sain de la navigation maritime et aérienne, les institutions de la Communauté devaient prendre des décisions en vue d'inclure ces deux modes de transport dans le cadre des mesures applicables aux transports, visant à réaliser les objectifs du traité. La Commission a repris ce point de vue dans son Mémoire du 10 avril 1961 sur l'orientation à donner à la politique commune des transports (1).

7. Dans son programme d'action de 1962, la Commission a confirmé son point de vue, mais sans proposer d'action concrète dans le domaine de la navigation aérienne. Elle a simplement signalé qu'elle examinait "s'il est nécessaire d'établir une réglementation spéciale en matière de concurrence pour la navigation aérienne" (2).

Cet examen a abouti, dès 1962, à la publication du règlement n° 141 du Conseil portant non-application du règlement n° 17 du Conseil au secteur des transports (Journal officiel n° 124 du 28 novembre 1962), règlement qui est applicable sans limitation de durée à la navigation aérienne.

8. Au cours de la session du Conseil du 20 octobre 1964, la Commission a fait une déclaration dans laquelle elle rappelait que la réalisation complète de la Communauté économique européenne ne permet pas d'exclure du processus d'intégration des domaines aussi importants que la navigation maritime et la navigation aérienne. La Commission a fait état des efforts faits sur le plan mondial aussi bien qu'euro-péen pour assurer une certaine coopération dans le domaine de la navigation aérienne. A son avis, les négociations en cours entre les gouvernements des Etats membres en vue d'aboutir à une politique commune dans le domaine de la navigation aérienne devaient être poursuivies dans le cadre des institutions communautaires elles-mêmes, dans le respect du traité ; cela impliquait la nécessité de fonder sur des dispositions arrêtées par le Conseil en application de l'article 84 paragraphe 2, tout accord qui pourrait être conclu dans ce domaine. Tout ce que la Commission a pu obtenir, c'est que le Conseil s'est déclaré d'accord pour informer la Commission de l'état des négociations alors en cours au sujet d'"Air-Union" (3). La Commission n'a plus pris d'initiative en ce sens devant le Conseil qu'en 1970.

(1) Communauté économique européenne/Commission : "Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports", Bruxelles, le 10 avril 1961 (Doc. VII/COM (61) 50, par. 62).

(2) Communauté économique européenne/Commission : "Programme d'action en matière de politique commune des transports". (Communication de la Commission au Conseil) (Doc. VII/COM (62) 88 du 23 mai 1962, par. 237).

(3) Parlement européen, document de séance 50/65 : "Huitième rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité de la Communauté" (1er avril 1964 - 31 mars 1965) page 234, par. 239.

9. A l'occasion des demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège, la Commission note dans ses avis au Conseil : "mais cet élargissement créerait une situation nouvelle pour les transports maritimes et aériens, étant donné le rôle que joueraient ces modes de transport non seulement pour le commerce avec les pays tiers, mais aussi dans les échanges intérieurs d'une Communauté élargie" (1).

10. Au cours de la session du Conseil du 4 juin 1970, le représentant de la Commission a insisté une fois de plus sur la nécessité et l'urgence de parvenir à des actions communautaires dans les domaines de la navigation maritime et de la navigation aérienne et a esquissé certains objectifs de cette action. La Commission a annoncé en outre qu'elle saisirait prochainement le Conseil de manière plus concrète et plus détaillée des actions les plus urgentes qu'elle estime devoir être entreprises en ce domaine (2). Les propositions annoncées n'ont toutefois pas encore été présentées. Celles que la Commission a faites en juin 1972 (cf. par. 11) n'ont qu'un caractère "tactique".

Dans son cinquième Rapport général, la Commission signale brièvement qu'il n'est pas exclu que des aménagements du programme envisagé soient rendus nécessaires du fait de l'élargissement de la Communauté, et ajoute que "d'autres actions devront évidemment être entreprises, notamment dans les secteurs de la navigation maritime et aérienne et de la politique portuaire" (3).

11. Le 21 juin 1972 la Commission arrêta le "Projet de décision (CEE) du Conseil relatif aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien". Elle transmet ce document au Conseil en tant que proposition officielle (4).

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de propositions très détaillées, mais seulement d'une tentative "d'ouvrir la porte de l'article 84 paragraphe 2" comme le disait, devant votre commission, un représentant de l'exécutif. Cette proposition fait l'objet d'une analyse approfondie au chapitre V du présent rapport.

(1) Commission des Communautés européennes : "Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège", 1er octobre 1969, p. 94, par. 86.

(2) Commission CECA/CEE/CEEA : "Quatrième rapport général sur l'activité des Communautés - 1970", Bruxelles-Luxembourg, février 1971, p.250, par.302

(3) Commission CECA/CEE/CEEA : "Cinquième rapport général sur l'activité des Communautés - 1971", Bruxelles-Luxembourg, février 1972, p.344, par.396

(4) Parlement européen, Documents de séance 1972-1973, Doc. 134/72, du 9.10.1972.

D) La coopération européenne dans le domaine de la navigation aérienne en dehors du cadre des Communautés

12. Pour élaborer une politique commune en matière de navigation aérienne dans le cadre de la Communauté, il va de soi qu'il faut s'inspirer de ce qui existe déjà en matière de coopération européenne.

13. Alors qu'immédiatement après la guerre, la coopération dans le domaine de la navigation aérienne s'était organisée sur le plan mondial et avait abouti à la création de l'OACI et de l'IATA - dont il sera question sous la rubrique F - on s'est rendu compte ultérieurement qu'une coopération plus étroite dans le cadre du continent européen, ou tout au moins de l'Europe occidentale, était souhaitable.

14. C'est le Conseil de l'Europe qui a, le premier, pris l'initiative en la matière, en discutant de différents projets de coopération en matière de politique des transports. Ces discussions aboutirent, en 1953, à l'institution de la Conférence des ministres des transports, la CEMT, qui toutefois ne s'occupait que des problèmes de chemins de fer, de navigation intérieure et de circulation routière. Elle ne s'est préoccupée des questions de navigation aérienne, au cours des treize premières années de son existence, que du point de vue de la collaboration entre la navigation aérienne et les moyens de transport de surface. Les échanges de vues les plus récents ont porté sur les liaisons entre les aéroports et les réseaux ferrés et routiers, ainsi que sur les prévisions à long terme quant à la demande de transports de personnes. Il s'agissait manifestement, en l'occurrence, non pas de prendre de quelconques décisions, mais simplement de confronter les conclusions de l'expérience acquise en la matière. Ces dernières années, l'examen de ces questions n'a plus été très poussé dans le cadre de la Conférence.

15. De même que pour la CEMT, l'institution de la Conférence européenne de l'aviation civile ECAC est née de suggestions du Conseil de l'Europe. Elle a été créée en 1954/55 et elle constitue depuis lors une sorte d'organisation régionale de l'OACI, de vocation mondiale. Ses membres sont à peu près les mêmes que ceux du Conseil de l'Europe. La principale réalisation que l'on peut mettre jusqu'à présent à l'actif de cette organisation - indépendamment des échanges de vues et de la confrontation des leçons de l'expérience acquise par les gouvernements intéressés - consiste dans la conclusion de l'accord multilatéral sur la libéralisation des transports occasionnels

et des transports "charter" entre les Etats membres de l'E.C.A.C. (cf. à ce sujet les chapitres I F et II B du présent rapport). Cet accord de 1956 (en vigueur depuis 1959) est à l'origine du formidable essor actuel des vols "charter", qui a mis en difficulté les compagnies de navigation aérienne régulières. Nombreux sont ceux qui voudraient, actuellement, remettre cet accord en question.

16. En raison de l'intensification du trafic aérien et de l'accroissement des risques qui en résulte, une convention a été signée le 13.12.1960 portant création d'une organisation spécialement chargée de la coordination des mesures de sécurité aérienne, "Eurocontrol". Cette convention entra en vigueur le 1.3.1963. En sont membres sept pays de la Communauté élargie, deux des membres de la Communauté élargie (Italie et Danemark) n'ayant encore signé, pour le moment, que des accords de coopération. Des accords de coopération ont également été signés avec cinq autres pays européens auxquels vient de se joindre un sixième. Des arrangements sont également intervenus avec les Etats-Unis d'Amérique, mais ils ont trait uniquement au trafic sur l'Atlantique Nord. L'organisation en question est chargée du contrôle de l'espace aérien supérieur (au-delà de 7.500 m) et participe, avec des organismes militaires, au contrôle de l'espace aérien inférieur (en-deçà de 7.500 m) (1). Elle s'occupe en outre de l'harmonisation des règles de circulation aérienne et de la normalisation des équipements, ainsi que de la formation générale du personnel chargé d'assurer la sécurité aérienne.

En dépit de l'utilité et de l'efficacité de certains de ses accomplissements, cette organisation n'a pas encore pu répondre à tous les espoirs que l'on avait mis en elle.

Les compagnies aériennes se plaignent d'avoir à financer cet organisme avant qu'il n'ait pu rendre superflus les organismes de contrôle nationaux et qu'il en est donc résulté, dans l'ensemble, une augmentation des dépenses. Ce n'est qu'en 1976 qu'Eurocontrol deviendra véritablement opérationnel. La coopération entre les organisations nationales n'est, à l'heure actuelle, pas encore satisfaisante.

17. Il sera question plus loin des différents accords de coopération conclus par différentes compagnies de navigation aérienne. Le chapitre suivant sera consacré à quelques remarques sur l'échec de la tentative de création d'"Air-Union".

(1) Cf. à ce sujet la note au paragraphe 57.

E) Notes sur l'échec de la tentative de création d'une "Air-Union"

18. C'est en considération de l'idée et des contraintes économiques qui avaient déjà abouti aux tentatives d'unification européenne et à l'édification du Marché Commun que l'on a été amené à se demander comment réduire le nombre des compagnies de navigation aérienne qui se faisaient concurrence en Europe. Le continent européen est littéralement trop petit pour le nombre considérable actuel de compagnies de navigation aérienne. Les pays européens sont tous trop petits, si l'on se réfère aux ordres de grandeur de la navigation aérienne, pour pouvoir constituer un marché suffisant pour une compagnie de navigation aérienne de dimensions optimales.

L'Amérique du Nord tout entière n'a lancé par-dessus l'Atlantique, pour le transport régulier de voyageurs, que cinq lignes aériennes (National Airlines, PAA, TWA, Air Canada et CP Air), alors que presque tous les pays de l'Europe occidentale participent à ce trafic à travers 13 sociétés (à cela s'ajoutent Aeroflot et cinq compagnies non-européennes).

19. Lorsque l'on commença, en 1957, à discuter du projet d'intégration des compagnies européennes de navigation aérienne - projet d'abord baptisé "Europair", qui devint plus tard "Air-Union" -, les compagnies se trouvaient dans la nécessité de consentir un énorme effort financier pour passer de l'ère des appareils à hélice à celle des avions à réaction.

Les négociations s'éternisèrent et leur échec se confirma dès le moment (1965) où toutes les compagnies eurent opéré leur conversion.

20. C'est là que se situe un épisode de l'histoire de l'unification européenne qui restera marqué d'une pierre noire : le Conseil de ministres de la Communauté se refusa à associer la Communauté aux négociations, alors que les compagnies disposées à coopérer au sein d'"Air-Union" étaient exactement représentatives des Etats membres de la Communauté, après que la KLM, qui avait provisoirement abandonné les négociations, y fut revenue et que Luxair avait doté le Grand-Duché d'une compagnie officielle. Lorsque, à la fin de 1964, le Conseil eut reconnu à la Commission en tout cas le droit d'être informée des négociations gouvernementales ayant Air-Union pour objet, il n'y avait guère plus d'autres informations à recevoir que celles de la suspension des négociations et de l'échec du projet, survenu en mai 1965.

21. Le projet d'Air-Union aurait permis de mettre sur pied une politique commune européenne du trafic aérien. Il aurait pu constituer le point de départ d'une décision commune sur les droits d'atterrissage dans les pays de la Communauté. En réalisant ainsi un marché commun des transports aériens, on aurait non seulement évité maintes manifestations inutiles de la concurrence entre les compagnies aériennes, mais on aurait aussi sensiblement renforcé notre position dans les négociations avec des pays tiers. Il en serait résulté une rationalisation poussée de la navigation aérienne ainsi qu'une amélioration des services, et surtout, une amélioration de la situation financière des compagnies.

22. Pourquoi le projet a-t-il échoué ? Les six compagnies intéressées s'étaient mises d'accord sur un texte de convention qui fut communiqué aux gouvernements. La conclusion d'un accord entre les gouvernements échoua sur les trois points suivants :

- Le gouvernement français refusa de consentir au transfert à un comité de contrôle intergouvernemental du droit de contrôle d'Air-Union.
- Les autres gouvernements refusèrent de faire droit à une demande du gouvernement français tendant à ce qu'Air-Union mette principalement en service un matériel de vol commun (notamment la Caravelle). La Lufthansa venait justement de décider, par souci d'uniformisation de son parc volant, de ne mettre en service, à tous les niveaux, que des appareils Boeing.
- L'accord ne put se faire sur les quotas qui devaient être attribués, dans le cadre d'Air-Union, aux compagnies des différents Etats membres.

23. Il est vraisemblable que ces problèmes auraient pu être résolus si le projet d'Air-Union avait été conçu dans le cadre d'une politique commune des transports aériens, en application de l'article 84 paragraphe 2. Ce l'est d'autant plus que les compagnies elles-mêmes s'étaient déjà mises d'accord sur un texte de convention. Mais les négociations entre gouvernements ont souffert de l'absence de la Commission, représentante de l'intérêt de la Communauté.

24. Après l'échec du projet d'Air-Union - pour lequel il n'existe actuellement, semble-t-il, aucune possibilité de relance -, il est très difficile de formuler de nouvelles propositions de mise sur pied d'une politique européenne des transports aériens.

Il n'existe sans doute d'autre possibilité que de faire des propositions spécifiques pour les différents problèmes qu'Air-Union aurait résolus en bloc, en vue d'aboutir, du côté des Etats, à une gestion commune des droits de trafic et, du côté des compagnies, d'organiser une coopération technique et opérationnelle de plus en plus poussée et d'encourager et de promouvoir la coopération économique dans certains secteurs.

F) Compatibilité entre une politique commune des transports aériens et les conventions internationales existantes

25. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, presque tous les Etats du monde coopèrent au sein de l'OACI, organisation de l'aviation civile internationale. L'OACI a le statut d'institution spécialisée des Nations Unies et a eu jusqu'à présent, au cours de près de trois décennies d'existence, une activité extrêmement utile. Si la navigation aérienne mondiale a pu se développer comme elle l'a fait, autorisant le survol des frontières et des océans, le mérite en revient pour une part considérable à l'OACI, qui arrête les règles de la coopération internationale et améliore les conditions juridiques, organise les services météorologiques, etc...

Le fait que récemment l'Union soviétique soit venue se joindre à l'OACI constitue, d'une part, une confirmation de la réussite de cet organisme et souligne, d'autre part, sa vocation internationale. Au 30.6.1972 il comptait 124 membres.

26. Alors que les gouvernements examinaient en commun, au sein de cette organisation internationale, toutes les questions devant être traitées au niveau des Etats, les compagnies aériennes ont créé, pour promouvoir leur coopération, une organisation non-étatique, à savoir l'IATA. En font partie presque toutes les compagnies de navigation aérienne du monde, quel que soit leur statut juridique, exploitant des lignes régulières.

L'IATA a pour tâche de faciliter le transport aérien international et, grâce à la coopération de ses membres, d'assurer en particulier, dans bon nombre de domaines, une standardisation qui profite au passager. Non seulement elle s'occupe des tarifs et des billets d'avion, mais aussi de tous les problèmes relevant de la technique (standardisation du matériel volant et des installations au sol, aménagement des aéroports, etc) ou de la sécurité (règles de navigation, transport de marchandises dangereuses, etc). Récemment, l'IATA a créé un comité permanent pour les problèmes de l'environnement. Son office du clearing facilite grandement les règlements par compensation entre les compagnies aériennes. D'autre part, disposant d'un réseau de plus de 17.000 bureaux de voyages, dispersés dans le monde entier et reconnus comme agents officiels de l'IATA, cette organisation contribue à simplifier notablement la tâche de celui qui entreprend de voyager. Dans tous les cas où un problème ne peut pas être résolu par les compagnies aériennes elles-mêmes, et requiert l'intervention de l'Etat, l'IATA collabore étroitement avec l'OACI. C'est ainsi qu'elle a un représentant permanent dans la commission juridique de ce dernier.

Le principal mérite de l'IATA, est d'avoir évité les guerres tarifaires oligopolistiques entre les compagnies de navigation aérienne. Bien que tous les tarifs doivent être approuvés par les divers gouvernements intéressés, l'IATA a exercé une grande influence sur l'évolution des prix. Même s'il est arrivé, comme c'est encore le cas actuellement, que les négociations prennent, dans le cadre de l'IATA, la forme de vifs affrontements entre les divers intérêts, le système fonctionne, dans l'ensemble, d'une façon satisfaisante.

27. Eu égard à l'existence de ces organisations mondiales de la navigation aérienne, qui ont fait leurs preuves, certains se demandent si une politique européenne commune des transports aériens ne constituerait pas une régression. Les transports aériens, disent-ils, s'interpénètrent à l'échelle mondiale et ne sauraient, dès lors, faire l'objet d'une action européenne. On peut tout d'abord opposer à cet argument le fait qu'il n'est pour ainsi dire, à l'heure actuelle, aucune branche de l'économie dont les facteurs ne soient tout aussi solidaires à l'échelle mondiale. Ni l'économie céréalière, ni, par exemple, l'industrie horlogère, ne peuvent, à l'heure actuelle, être considérées d'un point de vue strictement continental. D'ailleurs, une coopération à l'échelle mondiale, qui ne peut être que relativement souple, n'exclut pas une coopération plus étroite dans le cadre d'un continent.

28. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les organisations mondiales considèrent toujours avec méfiance la constitution d'organisations continentales, voire régionales. D'ailleurs, au début, l'OACI n'a pas vu sans une certaine méfiance se constituer la Conférence européenne de l'aviation civile elle-même. Il n'empêche qu'en fin de compte, les organisations mondiales ne peuvent qu'avoir intérêt à ce que certaines régions importantes se regroupent et se donnent un porte-parole unique.

29. Votre commission estime non seulement qu'une politique commune des transports aériens de la Communauté ne serait pas contraire aux conventions internationales existantes, mais qu'elle pourrait constituer un facteur d'amélioration de la coopération internationale. Il en va ainsi tant en ce qui concerne les organisations internationales que pour ce qui est des rapports internes au sein de la Conférence européenne de l'aviation civile. On se trouverait beaucoup plus près d'atteindre des objectifs que la Conférence européenne de l'aviation civile s'est assignés si les Etats membres de la Communauté pouvaient se mettre d'accord sur une politique commune des transports aériens.

Chapitre II - Situation actuelle des transports aériens en Europe

30. Il n'y a pas lieu de donner ici un aperçu systématique de la situation des transports aériens en Europe, mais les propositions de mesures communautaires à prendre appellent quelques remarques justificatives.

A) - Structure des compagnies européennes de navigation aérienne

31. Les grandes compagnies régulières de navigation aérienne des pays de la Communauté peuvent toutes être considérées comme des entreprises d'Etat, mais la part de l'Etat dans le capital social de ces compagnies varie beaucoup d'un pays à l'autre :

Part de l'Etat dans le capital social des compagnies de navigation aérienne (1)

<u>Compagnie</u>	<u>Part de l'Etat</u>
ALITALIA	96,2
SABENA	90,0
LUFTHANSA	73,0
KLM	72,0
AIR FRANCE	70,0
LUXAIR	43,0

L'Etat n'est minoritaire que dans le cas de la LUXAIR. Cependant, la compagnie française UTA (comme la compagnie britannique BUA) relève exclusivement du secteur privé. Pour la LUFTHANSA, on note parmi les principaux actionnaires relevant de l'Etat les Chemins de fer fédéraux et la Poste ; en Italie, l'ensemble de la participation de l'Etat est géré par l'IRI. Dans ces deux pays, il y a donc un certain compartimentage de la participation de l'Etat, alors que dans les pays candidats à l'adhésion, les gouvernements gèrent directement (Air Lingus, Air Linte, BOAC, BEA, SAS) la part de l'Etat (100 %). Parmi les principaux actionnaires des diverses compagnies d'aviation, on trouve des banques, des armateurs, des usines de construction automobile, des aciéries et des compagnies d'assurances.

A côté de ces "grandes" compagnies étatiques et semi-étatiques, on trouve un grand nombre de compagnies d'affrètement (transports "charter") privées. Tandis que les premières sont soumises à de multiples sujétions, les secondes jouissent des avantages d'une libéralisation poussée du trafic d'affrètement. Cependant, certaines compagnies à lignes régulières ont pris des participations financières dans des sociétés "charter" (cf. le par. 37 du présent rapport).

(1) Source : Données de la Commission des Communautés européennes

32. Les grandes compagnies européennes pratiquent des politiques du matériel très divergentes. Si l'on considère, par exemple, l'utilisation des appareils à réaction des différents fabricants (au 1er janvier 1970), la Lufthansa et la KLM sont les compagnies qui, à cette date, ont appliqué le plus rigoureusement le principe de l'uniformisation de la flotte : la Lufthansa n'utilise que des Boeings de différents types (67 appareils), et la KLM s'en tient uniquement aux Douglas (47 appareils). Les flottes des autres compagnies sont plus hétérogènes : Air France utilise 52 Boeings et 42 Caravelles, la Sabena 17 Boeings et 10 Caravelles, Alitalia 2 Boeings, 55 Douglas et 18 Caravelles (1).

Il est certain que le fait que la KLM et la Lufthansa n'aient pu, par souci de respecter le principe de l'homogénéité de leur flotte, (2), se décider à acheter la Caravelle est l'une des raisons qui ont fait avorter le projet d'Air-Union.

33. Le personnel des grandes compagnies de navigation aérienne de la Communauté comprend les effectifs suivants :

Effectif des compagnies nationales de navigation aérienne (3)

<u>Compagnie</u>	<u>Total des effectifs</u>		
	31.12.68	31.12.70	31.12.71
Air France	26.800	27.600	28.100
DLH	18.300	22.000	22.800
KLM	14.000	15.800	16.600
Alitalia	11.100	14.100	14.400
Sabena	10.000	10.600	10.500

34. Dotées du capital, du matériel et du personnel indiqués ci-dessus, les compagnies d'aviation assurent les services suivants sur les lignes régulières nationales et internationales :

(1) Données numériques d'après l'IATA : "World Air Transport Statistics" nos 15 et 16, Genève-Montréal 1970 et 1971 - Non compris les appareils loués

(2) Cette décision s'est inspirée en partie du fait que la mise au point, ultérieure de modèles destinés à remplacer la Caravelle n'était pas prévue.

(3) Source : Office Statistique des Communautés, IATA (chiffres arrondis à 100).

Trafic des compagnies sur les lignes régulières (1)

Compagnie	Longueur du réseau de lignes régulières en fin d'année, en km		Trafic total (passagers, bagages et fret) en 1000 tkm		Facteur de charge (degré d'utilisation) pour le trafic des passagers, en pourcentage	
	1970	1971	1970	1971	1970	1971
Air France	415.000	425.000	1.321	1.361	53,5	53,4
Lufthansa	359.000	389.000	1.284	1.365	55,1	54,4
Alitalia	308.000	328.000	992	1.082	52,2	51,1
KLM	296.000	328.000	913	1.009	51,2	51,2
Sabena	156.000	179.000	405	456	50,4	54,4

35. Le graphique annexé au présent rapport, établi sur la base des statistiques du trafic des différents aéroports, permettra de se faire facilement une idée précise de la répartition régionale des transports aériens dans les pays de la Communauté.

B) Evolution du trafic d'affrètement

36. La modification de structure la plus nette qui se soit produite au cours de ces dernières années en Europe dans le domaine des transports aériens consiste dans l'essor extrêmement rapide du trafic d'affrètement. Les grandes compagnies de navigation aérienne elles-mêmes appliquent cette formule. Leurs possibilités se trouvent toutefois très limitées sur ce plan par une résolution qu'elles ont elles-mêmes approuvée dans le cadre de l'IATA et qui vise à protéger le trafic régulier contre le trafic d'affrètement.

Le trafic non régulier d'Air France, d'Alitalia et de la Lufthansa représente moins de 5 % du trafic régulier. Pour la Sabena, ce pourcentage est compris entre 5 et 10 %, et ce n'est que pour la KLM qu'il excède 10 %.

37. Certaines compagnies d'aviation prennent des participations en capital dans des compagnies d'affrètement ou ont entièrement repris le capital social de certaines de ces compagnies. Le tableau suivant illustre cette tendance

(1) Source, IATA, ibidem

Les compagnies d'affrètement filiales des sociétés nationales de navigation aérienne de la Communauté (1)

Nom de la société	Nom de la filiale	Part du capital en %	Nombre de passagers	
			1969	1971
			en 1.000	
Lufthansa	Condor	100	786	1.200
KLM	Martinair	25	440	503
Alitalia	Societa Aerea Mediterranea	95	360	300
Air France	Air Charter International	100	336	456
Sabena	Sobelair	100	110	150
Total			2.032	2.609

(1) Source : selon les indications de l'IATA et de l'ACCA

Cependant, la part que prenaient ces filiales à l'ensemble du trafic international par charter assuré par les compagnies d'affrètement établies en Europe n'était que d'environ 17 % en 1969 et depuis lors, elle n'a sans doute augmenté que fort lentement.

38. Cependant, on l'a vu plus haut, le trafic d'affrètement européen a été entièrement libéralisé par un accord conclu le 30 avril 1956 dans le cadre de la CEAC (accord multilatéral sur les services non-réguliers), de sorte qu'aux grandes compagnies de navigation aérienne et à leurs filiales font pendant un grand nombre de compagnies d'affrètement privées plus ou moins importantes.

39. Certaines de ces compagnies privées tirent un bénéfice considérable de certaines dispositions fiscales qui prévoient des avantages particuliers en matière d'amortissement du matériel volant.

40. Normalement, les compagnies qui ont obtenu une licence d'affrètement ne peuvent organiser que des voyages en groupe. Malheureusement, il est très difficile de définir ce qu'il faut entendre, en l'espèce, par un "groupe". Ou bien les définitions élaborées par les différents Etats et les organisations internationales sont trop faciles à tourner, ou bien il n'est procédé à aucun contrôle. Une action de la Communauté dans ce domaine serait tout indiquée. La Communauté pourrait s'efforcer également de définir une position commune à l'égard des liaisons "charter" avec des pays tiers. L'accord conclu dans le cadre de la CEAC ne concerne que le trafic européen. Notons en particulier le caractère purement bilatéral des conventions en matière de transport "charter" qui interviennent de nos jours avec les Etats-Unis (1).

41. C'est ce qui a permis au trafic d'affrètement d'accroître sa part d'intervention sur le marché ; par exemple, sur les lignes de l'Atlantique Nord, on estime que cette part est passée de 2 % en 1962 à 22 % en 1972 (ce chiffre ne tenant pas compte des vols organisés sous le régime de l'affrètement par les compagnies affiliées à l'IATA (2)). Si la situation continue d'évoluer en ce sens, comme tout semble l'indiquer depuis quelques années, il est à prévoir que dès 1974, plus de 50 % du trafic des lignes de l'Atlantique Nord sera assuré par les compagnies d'affrètement privées.

42. Il est évident qu'il faudra tirer de cette situation les conclusions qui s'imposent, tant pour ce qui est de la politique tarifaire de l'IATA qu'en ce qui concerne la législation relative au trafic d'affrètement et l'octroi de licences aux compagnies qui l'assurent.

(1) Cf. à ce sujet la question écrite n° 2062 posée par M. Oele dans le cadre du parlement néerlandais (Seconde Chambre, session de 1971-1972, Annexe, p. 4145) et la réponse du gouvernement néerlandais.

(2) Selon les données de l'IATA.

C) Comparaison avec les Etats-Unis

43. Il est très instructif, pour qui veut juger de la situation des transports aériens en Europe, de la comparer avec celle des Etats-Unis. A de très nombreux égards, les transports aériens des Etats-Unis sont de loin supérieurs aux transports européens et les services qu'ils assurent sont bien meilleurs.

Cela tient à un nombre appréciable de facteurs très divers. On ne peut rien changer à quelques-uns d'entre eux, mais il y a un certain nombre sur lesquels on peut agir politiquement.

44. En 1970, le Bureau européen de recherche sur les transports aériens (EARB) de Bruxelles a présenté une étude très intéressante, basée sur des chiffres de la fin des années 1960, à laquelle ont été empruntées les données dont il est fait état dans le présent chapitre (1).

45. Nous ne pouvons rien changer au fait que 360 millions de personnes d'Europe occidentale s'entassent sur 4,4 millions de km², alors que les 200 millions d'habitants des Etats-Unis se répartissent sur une superficie plus de deux fois supérieure, à savoir 9,4 millions de km². Il est évident que dans un pays d'une grande étendue, la position des transports aériens est plus favorable que celle des modes de transport de surface concurrents, même lorsque ce grand pays est moins peuplé.

D'ailleurs, l'Europe perd l'avantage que pourrait constituer son grand nombre d'habitants, du fait que les zones de concentration de la population sont toutes situées dans une région centrale qui s'inscrit approximativement dans le quadrilatère Londres, Paris, Rome et Berlin, alors qu'aux Etats-Unis, il existe au moins trois grandes zones de concentration de la population très éloignées les unes des autres, à savoir à l'est, à l'ouest et au sud du pays.

46. A court terme, on ne peut rien changer non plus au fait que le niveau de vie est notablement plus élevé aux Etats-Unis qu'en Europe ; le produit national brut par tête est en effet d'environ 4.000 dollars aux Etats-Unis, contre seulement 1.700 dollars en Europe. Une population plus aisée voyage naturellement davantage et a tendance à donner la préférence au moyen de transport le plus moderne.

47. En revanche, les faits suivants relèvent de facteurs politiques sur lesquels il est donc possible d'agir politiquement : la longueur totale du

(1) European Airlines Research Bureau : Etude comparative des compagnies EARB et américaines, 1970.

réseau intra-européen de transports aériens atteint près de 850.000 km, alors que les réseaux intra-américains comparables ne représentent que 500.000 km environ. Sur ces réseaux considérablement plus courts, les compagnies américaines desservent près de 1.100 localités, alors que les compagnies européennes n'en desservent que 750. La longueur moyenne de parcours entre deux escales est en Europe de 660 km, alors qu'aux Etats-Unis, où le territoire est beaucoup plus grand, cette distance est à peine supérieure, puisqu'elle est d'environ 800 km. Ces chiffres éloquentes résultent directement de la structure politique de l'Europe. En raison du morcellement de l'espace aérien, le réseau européen de lignes aériennes consiste en une série de systèmes en étoile impliquant trop de vols directs et trop peu d'escales.

Cette faiblesse des lignes européennes procède donc du système des relations bilatérales, qui nécessite trop de vols bilatéraux au détriment des vols circulaires.

Cette structure du réseau européen est la conséquence inévitable du système politique des droits d'atterrissage bilatéraux. Les compagnies d'aviation elles-mêmes ne peuvent rien changer à ce facteur de limitation de la productivité. L'amélioration de cette situation exige donc une action commune des gouvernements.

48. En partie en raison des facteurs sur lesquels il n'est pas possible d'agir, mais en partie aussi en raison des facteurs sur lesquels on pourrait agir politiquement, la densité du trafic est beaucoup plus grande aux Etats-Unis, puisqu'elle est de 5.700 départs par aéroport et par an contre seulement 900 en Europe.

49. Il en résulte que les coûts sont beaucoup plus élevés en Europe, où ils atteignent 0,27 dollars par tkm offerte, qu'aux Etats-Unis, où ils ne sont que de 0,14 dollar. La productivité des appareils mis en service est également beaucoup plus grande aux Etats-Unis - en raison de la plus grande longueur des parcours et de la plus grande capacité des appareils -, puisqu'elle atteint près de 7.900 tkm offertes par appareil et par an contre seulement 4.500 tkm en Europe.

La comparaison de la productivité du travail est particulièrement défavorable pour l'Europe : alors que chaque membre du personnel des compagnies européennes de navigation aérienne ne produit par an que 76.000 tkm, son collègue américain produit 186.000 tkm par an.

50. Il est vrai également en matière de productivité que ni les compagnies d'aviation ni les gouvernements ne peuvent agir sur bon nombre des facteurs qui, en Europe, influent défavorablement sur les résultats enregistrés. L'EARB souligne à juste titre que même dans d'autres secteurs de l'industrie,

la productivité est beaucoup plus grande aux Etats-Unis qu'en Europe. Une analyse plus précise montre toutefois qu'une grande partie des pertes de productivité enregistrées en Europe provient du fait que l'entretien du matériel volant y est beaucoup plus coûteux, ce qui est dû notamment au fait qu'aux Etats-Unis, les compagnies utilisent des flottes beaucoup plus grandes de matériel uniforme.

A la fin des années 1960, les deux plus grandes flottes européennes comprenant des appareils de même modèle consistaient dans les 43 Caravelles d'Air France et les 31 Tridents de la BEA. Aux Etats-Unis les deux plus grandes flottes d'appareils de même type consistaient dans les 142 Boeings 727 de la United Airlines et les 110 Boeings 707 de la PAA. On comprend sans peine que cette seule circonstance se traduise par une différence de productivité considérable. Le grand nombre d'appareils de même type permet l'utilisation d'appareils facilitant le travail d'entretien, la constitution de stocks de pièces de rechange plus complets, etc.

51. Il importe de souligner, dans le présent rapport, que l'uniformisation des flottes est un facteur sur lequel on peut agir politiquement.

52. En conclusion, il résulte donc de la comparaison entre l'Europe et les Etats-Unis, même si certains chiffres peuvent être contestés, qu'une action commune engagée dans les domaines suivants permettrait d'améliorer considérablement la productivité des compagnies européennes de navigation aérienne :

- Amélioration du réseau et des plans de vol sur la base d'une multilatéralisation des négociations sur les droits d'atterrissage.
- Unification des flottes par la coopération dans les domaines de la mise au point, des achats et de l'entretien, et éventuellement, par le regroupement des services compétents dans ces domaines.

Chapitre III - Problèmes de sécurité

A) Accidents

53. Des catastrophes aériennes continuent à frapper l'aviation. Ces accidents sont d'autant plus spectaculaires et tragiques que la chute d'avions toujours plus grands entraîne la mort simultanée d'un nombre sans cesse croissant de passagers alors que, par exemple, le nombre effroyable des accidents de la route n'apparaît que dans les statistiques de fin d'année.

54. En réalité, les compagnies de transport aérien ne supportent pas trop mal la comparaison de bien des modes de transport de surface.

55. Quoi qu'il en soit, on ne saurait parler d'un accroissement des risques que présentent les transports aériens par lignes régulières. C'est ce qui ressort du tableau suivant relatif aux années 1960 à 1970, même si la forte régression des accidents mortels au cours des 5 premières années a été interrompue en 1966, qui était une année particulièrement néfaste. L'intensification du trafic ne manquera pas de poser, à l'avenir, de nouveaux problèmes.

Statistiques sur la sécurité des transports aériens (1)

Année	Nombre de passagers tués	Moyenne de passagers tués pour 100 millions de kilomètres-passager
1960	873	0,80
1961	805	0,69
1962	778	0,60
1963	715	0,49
1964	616	0,36
1965	684	0,35
1966	1.001	0,44
1967	678	0,25
1968	912	0,29
1969	946	0,27
1970	680	0,18
1971	859	0,22

(1) Les chiffres concernent toutes les compagnies régulières de navigation aérienne dans le monde, membres dans les années 1960 à 1971 de l'OACI. (n'en faisaient pas partie : l'U.R.S.S. et la Chine).

Source : OACI : "Annual Report of the Council to the Assembly for 1971".

56. La sécurité des transports aériens dépend d'un grand nombre de facteurs dont sont responsables, en premier lieu, l'industrie aéronautique, les compagnies de navigation aérienne et les administrations des aéroports.

On est en droit d'attendre des administrations des aéroports qu'elles aménagent leurs installations selon les conceptions les plus modernes. L'industrie et les compagnies de navigation aérienne s'efforcent d'accroître de plus en plus la sécurité. Il ne faut cependant pas oublier qu'en ce qui concerne bon nombre de ces facteurs, le développement de la coopération européenne contribuera puissamment à apporter des améliorations dans bien des domaines particuliers.

57. Une contribution importante devra être apportée par la politique européenne des transports aériens à l'unification du système de sécurité dans l'espace aérien supérieur et inférieur (1). Eurocontrol n'a pas encore réussi à réaliser cette unification.

A l'heure actuelle, le fonctionnement des services de sécurité de vol des différents pays n'est pas encore satisfaisant. Même si, heureusement, on ne peut pas parler d'une augmentation du nombre d'accidents, le nombre des collisions évitées de justesse augmente d'une façon alarmante.

58. Aujourd'hui comme hier, la scission entre contrôle civil et contrôle militaire est, dans plusieurs Etats membres, une source de grands dangers.

Il n'y a qu'en Italie, on le sait, que le contrôle aérien est unifié et que tous les services sont soumis à l'autorité militaire. En République fédérale en revanche, d'après les derniers projets, les postes de contrôle aérien qui, jusqu'à présent, relevaient de l'armée, doivent être supprimés et l'ensemble du contrôle transféré, avant fin 1973, à l'organisme fédéral (civil) chargé de la sécurité aérienne.

Si tous les pays suivaient l'exemple italien ou allemand, l'une des sources de danger les plus importantes se trouverait éliminée.

59. Il conviendrait, dans le cadre d'une politique commune des transports aériens, d'élaborer une position commune en matière de sécurité.

B) Piraterie et sabotage

60. On regrette de constater que les actes de piraterie et de sabotage, lâchement perpétrés contre des avions civils sans défense, sont devenus un délit type de ces dernières années. Les motivations sont extrêmement variées et vont du prétexte politique plus ou moins plausible à la pure cupidité et à la compulsion confuse du malade mental.

(1) La limite entre les espaces aériens inférieur et supérieur se situe selon les pays, en 6.000 m et 7.600 m.

61. En s'attaquant à des avions de transport, tout pirate ou saboteur est assuré d'une publicité à l'échelle mondiale, ce qui pour bon nombre d'entre eux est déjà une motivation suffisante. Une certaine discrétion de la part des "mass média" pourrait donc, à long terme, constituer un des remèdes possibles. Mais, en particulier, les Etats devraient s'entendre sur la politique commune à mener en ce qui concerne le châtement et l'extradition des pirates et des saboteurs.

62. Des débuts prometteurs ont été faits dans cette voie. En 1963, un accord a été signé à Tokyo sur les peines applicables aux délits commis à bord d'avions. L'accord prévoit que les délits commis à bord d'un avion relèvent du pouvoir juridictionnel de l'Etat où cet avion est enregistré. Le commandant de bord est habilité à réprimer les actes contraires à la loi commis dans l'avion et expulser le contrevenant à la première escale. En cas de détournement d'avion, les Etats signataires de l'accord sont tenus d'entreprendre toutes les actions nécessaires pour rétablir le commandant de bord dans son commandement.

Mais l'accord de Tokyo, en particulier en ce qui concerne les détournements d'avions, semblait insuffisant ; aussi, un deuxième accord fut-il conclu en 1970 à La Haye, qui a spécialement pour but de prévenir ces détournements. Il prévoit le rétablissement du commandant de bord dans ses pouvoirs, l'octroi d'une aide aux passagers et à l'équipage d'avions détournés qui leur permette de poursuivre leur voyage ainsi que l'arrestation et la punition ou l'extradition du pirate de l'air. Les Etats signataires s'engagent à considérer les détournements d'avions comme un délit possible de lourdes peines.

En septembre 1971, un nouvel accord fut conclu à Montréal prévoyant des mesures à l'encontre de tout délit commis en matière de navigation aérienne civile à l'exception du détournement. Il prévoit des peines sévères pour quiconque attente à la vie de personnes voyageant à bord d'un avion ainsi que pour les saboteurs et auteurs d'attentats à la bombe qui causent des dégâts aux avions ou compromettent la sécurité de vol.

63. Tous ces accords ont été conclus sous les auspices de l'OACI et donc des Nations Unies. Malheureusement, jusqu'ici les ratifications ont été peu nombreuses et même le nombre d'adhérents laisse beaucoup à désirer.

64. L'association internationale des transports aériens IATA ainsi que l'association internationale des pilotes de ligne IFALPA ont dès lors entrepris des démarches auprès des Nations Unies. Ils en sont même arrivés à une action commune à l'échelle mondiale, le 20 juin 1972, paralysant dans une large mesure le trafic aérien mondial. Et pourtant, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a arrêté, le 21 juin 1972, que le texte d'une bien faible exhortation à combattre les actes de violence perpétrés contre l'aviation civile.

Il est extrêmement regrettable que les Etats membres de la Communauté européenne n'aient pas poussé plus avant la procédure de la signature et de la ratification des accords sur la sécurité aérienne. La situation actuelle résulte du tableau suivant :

Signature et ratification des traités
sur la sécurité aérienne en avril 1972

Etats membres	Accord de Tokyo (1963)		Accord de La Haye (1970)		Accord de Montréal (1971)	
	Signé	Ratifié	Signé	Ratifié	Signé	Ratifié
Belgique	oui	oui	oui	-	oui	-
Allemagne	oui	oui	oui	-	oui	-
France	oui	oui	oui	-	-	-
Italie (1)	oui	oui	oui	-	oui	-
Luxembourg	-	- (2)	oui	-	oui	-
Pays-Bas	oui	oui	oui	-	oui	-
Pays candidats à l'adhésion :						
Danemark	oui	oui	oui	-	-	-
Irlande	oui	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	oui	oui	oui	oui	oui	-

Source : "Air Line Pilot", avril 1972

(1) Une loi interne a été adoptée récemment en Italie concernant les problèmes de sécurité aérienne, laquelle, de toute façon, n'exclut pas la nécessité de ratifier les accords internationaux.

(2) Luxembourg a procédé à la ratification en juillet 1972

65. Les Etats signataires étant trop peu nombreux, l'accord de Montréal n'est pas encore entré en vigueur ; les deux autres accords le sont respectivement depuis 1969 et 1971.

De nombreux pays d'Outre-mer n'ont d'ailleurs encore adhéré à aucun de ces accords.

66. Malheureusement, ces accords n'intimideront vraiment ceux qui nourrissent des idées d'attentat ou de détournement que lorsque tous les pays du monde auront ratifié ou, du moins, signé une déclaration selon laquelle les malfaiteurs ne bénéficieront pas du droit d'asile ou, en tout cas, se verront appliquer des peines sévères. Néanmoins, une ratification rapide des traités

de La Haye et de Montréal par les Etats membres de la Communauté agissant d'un commun accord ne laisserait pas d'impressionner fortement ceux qui mûrissent des projets d'attentat.

La Communauté devrait élaborer une position commune dans ce sens. Elle pourrait, surtout après l'élargissement, exercer dans le cadre de traités commerciaux et de transport, une certaine pression sur les pays tiers désireux d'entretenir avec la Communauté des relations commerciales régulières, afin qu'ils adhèrent aux accords sur la sécurité aérienne.

C) Protection de l'environnement

67. Dans la plupart des pays de la Communauté on commence seulement à s'interroger sur le sort à réserver au trafic aérien dans l'ensemble des mesures à prendre pour protéger l'environnement.

Manifestement, la pollution et le bruit aux alentours de bon nombre d'aéroports prennent une telle ampleur que des mesures législatives deviennent nécessaires. Par ailleurs il est à prévoir que si les transports aériens entrent dans l'ère supersonique, non seulement les environs des aéroports, mais toutes les régions survolées seront exposées à la détonation consécutive au franchissement du mur du son.

68. Pour leur part, les compagnies d'aviation ont déjà commencé à s'atteler activement à la solution de ces problèmes. Cette solution peut intervenir au stade de la construction des appareils, de l'établissement du plan de vol ou du choix des itinéraires.

69. Cependant, ni l'opinion publique ni les milieux responsables ne semblent près de trouver une solution universelle à ces problèmes.

Il serait d'autant plus indiqué que les Etats membres de la Communauté tentent d'élaborer un point de vue commun qu'ils pourraient défendre ensemble et opposer aux pays tiers. De toute façon, une telle démarche serait plus simple que l'élaboration, dans chaque Etat membre, de règles spécifiques que, par la suite, on aurait le plus grand mal à harmoniser.

Chapitre IV - Vers une politique commune des transports aériens

70. Après avoir traité des problèmes de la sécurité auxquels, en raison de leur urgence et de leur importance, un chapitre particulier a été consacré, nous examinerons dans les paragraphes suivants les autres domaines où une politique commune en matière de navigation aérienne semble nécessaire et où celle-ci pourrait avoir des effets bénéfiques.

A) Droits de trafic et plans de vol

71. On admet assez généralement que les plans de vol européens, qu'ils concernent le trafic intérieur des Etats, le trafic entre les pays de la Communauté, ou les liaisons avec les pays tiers d'Europe et d'Outre-mer, laissent quelque peu à désirer. Souvent plusieurs avions appartenant à différentes compagnies partent d'un même aéroport pour une même destination à la même heure, alors qu'à d'autres moments de la journée, aucun départ n'est prévu ; souvent, les vols intra-européens sont conçus pour assurer la correspondance des vols transatlantiques plutôt qu'une desserte optimale du marché européen ; souvent, une liaison fait l'objet d'une concurrence démesurée alors qu'une autre fait totalement défaut.

72. On ne résoudra pas la question en exigeant, en l'occurrence, une meilleure coopération des compagnies aériennes car, au sein de la commission des plans de vol de l'IATA, cette coopération existe déjà et ne laisse rien à désirer. La véritable difficulté réside dans le fait que les compagnies ne peuvent établir leurs itinéraires librement en fonction des besoins du trafic, mais doivent se baser pour le faire sur les résultats de négociations bilatérales sur les droits de trafic.

Au paragraphe C) du chapitre II (une comparaison avec les Etats-Unis), il a déjà été précisé qu'une des raisons apparentes de la baisse de productivité des compagnies européennes de navigation aérienne réside dans le fait qu'elles sont obligées d'exploiter des réseaux présentant la forme irrationnelle d'une étoile, alors qu'aux Etats-Unis, des réseaux en moyenne partie circulaires et prévoyant davantage d'escapes intermédiaires permettent un plus haut rendement du capital et du travail.

73. C'est la raison pour laquelle il convient de situer et d'examiner le problème des plans de vol dans le contexte des droits de trafic. Alors qu'à l'heure actuelle on négocie en premier lieu les droits de trafic et qu'ensuite les compagnies aériennes doivent chercher à tirer le meilleur parti des conditions qui leur sont faites, il conviendrait à l'avenir de déterminer tout d'abord le plan de vol dans ses grandes lignes (avec, bien entendu, un concours substantiel des compagnies) et attribuer ensuite à chaque compagnie la part qui lui revient.

74. Cette façon de voir amènerait les Etats membres de la Communauté à renoncer au système des négociations bilatérales sur les droits de trafic par ne plus mener que des négociations multilatérales ou des négociations à l'échelle communautaire.

Ces négociations pourraient consister dans l'élaboration, par les autorités responsables des Etats membres travaillant en collaboration avec les experts de toutes les compagnies régulières et avec la participation des experts de l'IATA, d'un plan de vol rationnel qui serait un plan de base.

Cette manière de travailler, bien plus que celle qui consiste à élaborer des plans de vol spécifiques, permettrait la mise en oeuvre de calculatrices électroniques dont seule la BOAC semble actuellement se servir.

De ces calculs résulterait un réseau aérien comportant bien davantage de lignes circulaires que de combinaisons en forme d'étoile.

La mise au point d'un tel plan permettrait aussi aux Etats membres de faire connaître, dès le début, leurs vues en ce qui concerne les mesures d'aides à prendre dans le cadre de la politique régionale. Les compensations financières aux compagnies auxquelles donneraient lieu les propositions des gouvernements qui se justifieraient sur le plan de la politique régionale mais ne présenteraient pas de garantie de rentabilité, devraient être prévues dès l'abord dans le plan d'ensemble.

Cependant, il semble que dans un nombre appréciable de cas, les vols internationaux à caractère interrégional, notamment, pourraient se révéler parfaitement rentables s'ils étaient rendus possibles grâce à des accords sur les droits de trafic.

Dans un deuxième temps, les lignes et les vols projetés seraient répartis entre les différentes compagnies, ce qui permettrait, par la même occasion, de résoudre d'une façon plus rationnelle le problème des quotas, pierre d'achoppement (parmi d'autres) du projet "Air-Union".

La solution pourrait aussi avoir le caractère d'une politique commune des capacités dans le domaine des transports aériens.

75. Un autre avantage de l'action commune ou, si l'on veut, de la création en Europe d'un espace aérien commun, serait de permettre aux Etats membres de la Communauté de s'adresser en bloc aux pays tiers, ce qui améliorerait considérablement leur position à la table de négociation.

76. A l'heure actuelle, les compagnies d'outre-atlantique sont à même de tirer un bien plus grand profit du trafic en provenance et en direction de l'Europe que les compagnies européennes elles-mêmes, du fait que, par exemple, pour chaque droit de trafic à New-York accordé à dix compagnies européennes, les trois compagnies américaines peuvent obtenir chacune trois ou quatre droits de trafic dans différentes capitales européennes.

77. Tout compte fait, il est difficile de concevoir une amélioration de la situation actuelle du trafic aérien européen sans qu'une action commune soit menée en vue d'une "multilatéralisation" des négociations sur les droits de trafic.

B) Harmonisation des dispositions légales

78. De même qu'il n'est pas possible de progresser dans le domaine des plans de vols sans qu'une action commune soit menée, de même la coopération des compagnies de navigation aérienne dans le domaine technique, opérationnel et commercial (au sujet de laquelle nous ferons quelques observations encore aux paragraphes suivants) ne peut guère être poussée beaucoup plus loin, si des mesures ne sont pas prises sur le plan communautaire en vue d'harmoniser certaines dispositions légales concernant le trafic aérien.

79. La situation actuelle se caractérise par le fait que les compagnies de navigation aérienne ont plus ou moins complètement épuisé les ressources que leur offre le cadre dans lequel elles se trouvent consignées par les législations des différents Etats. Les compagnies de navigation aérienne reconnaissent qu'un grand pas en avant pourrait être fait dans la voie d'une coopération accrue si les obstacles dressés par les dispositions légales étaient éliminés. Ces obstacles sont souvent le simple fait de la divergence des dispositions dans les différents pays. Le problème était déjà apparu clairement lors des négociations concernant Air-Union et le projet d'accord (dans sa dernière version des 19 et 20 mai 1965) prévoyait fort logiquement dans son article 1 b) l'harmonisation des dispositions légales en matière de trafic aérien.

80. Ces dispositions sont très nombreuses et ne sauraient toutes être énumérées ici. Citons en particulier celles qui concernent le certificat de navigabilité, le permis de navigation et l'enregistrement des avions, la location d'avions, les tests de pilotage et les dispositions d'exploitation de toutes sortes.

81. Dans ce domaine, la Communauté pourrait - en particulier après son élargissement - faire oeuvre de pionnier au-delà même de ses propres frontières et de l'objectif immédiat d'une coopération étroite entre les compagnies de navigation aérienne.

Que l'on se garde cependant de toute erreur d'appréciation quant au degré de complexité de cette oeuvre d'harmonisation.

C) Coopération entre les compagnies en matière technique et d'exploitation

82. A condition que l'on progresse - comme nous l'avons souhaité au paragraphe précédent. - dans la voie de l'harmonisation des dispositions légales, on peut espérer que la coopération technique entre les compagnies de navigation aérienne se développera même sans Air-Union.

83. Au cours de ces dernières années, trois accords de coopération technique ont été conclus dont la désignation KUSS, ATLAS et Comité Montparnasse est formée des initiales des compagnies participantes ou du lieu où se tenait leur réunion.

L'accord KUSS réunit la KLM, l'UTA, la Swissair et la SAS dont la coopération s'étend à l'entretien et à l'achat de différents types d'avions. Elles ont, en particulier, acquis en commun un simulateur de vol pour le Boeing 747. L'entretien et le contrôle des Boeing 747 se fait également en collaboration.

L'accord ATLAS groupe, depuis 1968, les compagnies Alitalia, Lufthansa, Air France et Sabena auxquelles Iberia est venue se joindre par la suite. L'accord a pour objet principal l'entretien des Boeing 747: Air France contrôle les cabines, la Lufthansa les réacteurs, Alitalia et la Sabena des équipements importants. Iberia ne s'occupe que du simulateur de vol commun pour la formation des pilotes.

Font partie du Comité Montparnasse, outre les signataires des accords KUSS et ATLAS, les compagnies BOAC, Aer Lingus et El Al, qui entendent, dans ce cadre, coordonner à long terme, leur politique en matière de matériel et, en particulier, aborder d'un commun accord le passage à la navigation supersonique.

84. S'il est vrai que la composition de ces groupes ne correspond pas de façon aussi idéale que celle, par exemple, de l'Air-Union, à la composition de la Communauté, les compagnies de la Communauté élargie n'en constituent pas moins le noyau de la coopération. On ne saurait donc en tirer aucun argument pour empêcher que la Communauté n'encourage ces groupements. (Des difficultés pourraient cependant se présenter en ce qui concerne la SAS du fait que sur les deux pays qui en font partie, un seulement va adhérer à la Communauté).

D) Coopération des Etats membres en matière de recherche, de mise au point et d'industrie

85. L'industrie aéronautique est au nombre de ces "industries de pointe", que la Commission des Communautés européennes prendra tout particulièrement en considération dans le cadre de ses propositions en matière de politique industrielle et de recherche (1).

Une coopération riche de promesses est déjà en cours dans ce domaine entre les industries européennes ("Concorde", "A-300B-Airbus", "Fellowship",

(1) Cfr. la "Communication de la Commission au Conseil concernant les actions de politique industrielle et technologique de la Communauté à entreprendre dans le secteur aéronautique", doc. COM (72) 850 du 12.7.1972.

"Mercure" et "YFW-614", pour ne citer que les réalisations de l'aviation civile) et la Communauté n'a donc pas besoin de partir de zéro pour entreprendre une action commune.

86. Ce rapport, consacré à la politique des transports n'abordera pas dans le détail la question de l'encouragement de la recherche, de la mise au point et de l'industrie. Le Parlement européen aura à s'occuper de façon approfondie de ce problème dans un autre contexte.

Toutefois, les idées développées jusqu'à présent par la Commission peuvent se résumer comme suit :

- La Communauté devrait encourager la coopération, éventuellement même la fusion d'industries aéronautiques européennes.
- Une Commission devrait coordonner à l'échelon communautaire tous les projets des Etats membres dans le domaine de la navigation aérienne.
- La question de l'appui financier à accorder à l'industrie aéronautique devrait être réglée au niveau communautaire ; des marchés de travaux de recherche et de mise au point pourraient faire l'objet d'une adjudication commune ; la Communauté pourrait assumer des garanties financières, etc.
- Les besoins prévisibles des compagnies aériennes en avions de différentes catégories pourraient faire l'objet d'une estimation au niveau communautaire.
- La Communauté pourrait éliminer certains obstacles à l'écoulement des avions construits dans les Etats membres en soumettant le régime douanier de divers pays à une révision en harmonisant les normes techniques et en créant des certificats de navigabilité et des permis de navigation communautaire.
- Les Etats membres de la Communauté pourraient exploiter en commun leurs droits de trafic, mettre sur pied un réseau européen commun de lignes aériennes et de plans de vol qui permettrait une planification plus concrète des besoins futurs en avions.
- L'Office des statistiques des Communautés pourrait continuer de s'employer à dresser des statistiques comparables en matière de trafic aérien et à les détailler encore davantage.

Plusieurs de ces propositions conçues dans une optique industrielle épousent de manière fort heureuse les points de vue émis dans le présent rapport sous l'angle de la politique des transports.

Enfin, on peut souligner à ce propos qu'une amélioration fondamentale de la rentabilité et de l'efficacité des transports aériens en Europe ne sera assurée que si l'on parvient, notamment, à construire des avions qui s'adaptent à la perfection aux exigences des transports européens (et non pas extra-européens).

E) Coopération commerciale des compagnies

87. Les compagnies aériennes des Etats membres ont conclu un grand nombre d'accords de coopération commerciale qui prennent souvent la forme d'un "pool". En vertu de ce type d'accords, les compagnies participantes utilisent ensemble leurs droits de trafic sur une relation de trafic déterminée en offrant le plan de vol le plus rationnel possible et en répartissant les recettes selon une grille fixée au préalable, indépendamment du nombre de passagers ayant emprunté les avions de chaque compagnie. Le nombre de ces pools et autres accords analogues est trop grand pour qu'on puisse les énumérer ici ; de plus, la plupart d'entre eux sont des accords secrets.

Les pools peuvent être considérés comme une sorte d'"Air-Union" sur des trajets déterminés et avec la participation de compagnies déterminées ; en d'autres termes, "Air-Union" aurait été une extension du système de pools à tous les parcours effectués par les six compagnies de la Communauté.

88. La Communauté pourrait apporter une contribution substantielle à l'amélioration et à la multiplication de ces pools, en procédant au rapprochement des dispositions légales des Etats membres qui ont trait à la coopération commerciale des compagnies aériennes. Dans le cadre d'un régime multilatéral de droits d'atterrissage, certains parcours du plan de vol européen pourraient être d'emblée attribués à des pools déterminés.

F) Simplification des opérations de dédouanement

89. Une des raisons pour laquelle la productivité des transports aériens européens est notablement inférieure à la productivité américaine réside incontestablement dans l'obligation pour les voyageurs de se soumettre aux opérations de dédouanement et de contrôle d'identité dans presque tous les aéroports. Ce problème n'a pas été évoqué au paragraphe C du chapitre II car ses incidences sont malheureusement impossibles à calculer. Les dépenses supplémentaires de personnel, les pertes de temps, les risques d'erreur d'organisation, etc., que les compagnies européennes de navigation européenne doivent supporter par le seul fait des contrôles d'identité et de douane - même s'ils ne se laissent pas traduire en chiffres - sont certainement très importantes.

Les Etats membres devraient, en conjuguant leurs efforts, intensifier les tentatives menées jusqu'à présent en vue de supprimer les barrières douanières et fiscales et d'abolir ou de faciliter les contrôles d'identité. Les résultats acquis au cours de ces dernières années dans ce domaine, quoique importants, sont encore insuffisants. Malheureusement, à l'heure actuelle, du fait des actes de piraterie et des attentats contre les avions, un certain renversement de cette tendance semble inévitable. Le contrôle des bagages et des passagers effectué afin de détecter la présence d'armes et de bombes ne simplifie certainement pas les formalités. (Le même problème se pose d'ailleurs aussi aux transports aériens aux Etats-Unis)

90. Outre la suppression des contrôles douaniers et d'identité, les mesures énergiques qui doivent être prises - comme nous l'avons dit plus haut - en vue d'accroître la sécurité aérienne revêtent une importance toute particulière.

G) Questions tarifaires

91. En matière de tarifs, le trafic aérien est arrivé à un carrefour où des décisions importantes doivent être arrêtées pour l'avenir. Faut-il emprunter la voie des réductions tarifaires et courir ainsi le risque d'instituer de façon permanente des déficits qui, à l'origine, devaient être provisoires ?

La décision n'est pas encore prise. La grande incertitude qui règne parmi les compagnies et les autorités responsables en matière tarifaire se traduit actuellement, par exemple, par une offre sans cesse plus abondante de tarifs spéciaux qui, comme c'est le cas pour les chemins de fer aux tarifs expérimentaux, empêchent le client moyen de savoir encore avec exactitude quelles réductions peuvent lui être accordées et sous quelles conditions (elles varient selon l'âge et la profession de l'utilisateur, la date et la durée du voyage, etc.).

92. On sait que les tarifs internationaux des transports par air sont négociés, à la demande des gouvernements, dans le cadre des conférences tarifaires de l'IATA. Ils doivent ensuite être entérinés par les autorités compétentes de tous les Etats intéressés.

93. Ainsi que le propose la Commission, la Communauté pourrait étudier si et comment une action commune permettrait d'améliorer la situation et d'assurer que les impératifs du Marché commun soient pris en considération.

H) Organisation commune du trafic "charter"

94. Ainsi qu'il a déjà été dit à la rubrique B) du chapitre II, l'un des phénomènes les plus spectaculaires sur le marché actuel des transports aériens est l'ampleur prise par le trafic "charter". Les compagnies à lignes régulières s'en croient menacées dans leur existence même, ou du moins dans leur rentabilité.

95. Une nouvelle réglementation du trafic charter semble dès lors nécessaire pour préserver le trafic des lignes régulières. Les Etats membres de la Communauté devraient, en particulier, s'entendre sur une nouvelle définition du trafic charter et, ensuite, sur une politique commune en matière de l'octroi de licences.

96. Votre commission voudrait cependant insister sur le fait qu'en l'occurrence il ne faut pas pécher par excès de zèle et qu'il ne conviendrait pas de restreindre abusivement le trafic charter. Celui-ci a un rôle bien déterminé à remplir dans le cadre des transports aériens et il ne faudrait pas l'en empêcher.

97. Une action commune doit donc être menée dans le cadre d'un plan de transport commun qui tienne compte également du trafic charter. On ne peut imposer des limites à celui-ci que dans la stricte mesure où l'exige le maintien du trafic régulier.

I) Questions d'infrastructure (aéroports et sécurité)

98. La politique commune en matière de navigation aérienne doit tout naturellement s'intégrer, nous l'avons déjà dit, à la politique commune qui sera mise sur pied pour les autres modes de transport.

C'est pourquoi, en ce qui concerne l'infrastructure, la Communauté doit appliquer au transport aérien le même principe que celui qu'elle doit appliquer aux autres modes de transport, à savoir que tout mode de transport doit assumer pleinement ses propres dépenses d'infrastructure et les répercuter sur les usagers selon une clé de répartition équitable.

99. L'action commune doit donc porter également sur les taxes perçues dans les aéroports et les frais liés à la sécurité des vols. Les subventions, qui peuvent ici être accordées sous des formes déguisées, sont à supprimer et les discriminations doivent être prévenues. Il convient de soutenir les efforts fournis dans ce domaine à l'échelle mondiale par l'OACI.

100. En ce qui concerne l'élaboration commun d'un réseau européen d'infrastructure, pour lequel malheureusement on n'en est encore qu'à l'heure des consultations, il s'agit de considérer les deux points suivants comme revêtant un intérêt européen :

- Tous les grands aéroports doivent être reliés par des autoroutes et des voies urbaines directes et rapides au centre des villes, faute de quoi le gain de temps obtenu grâce à l'avion se perdra à l'arrivée et au départ des aéroports.
- Il faut examiner, dans le cadre de la politique régionale européenne, quels aéroports de moyenne envergure peuvent être agrandis pour permettre à la région concernée d'avoir de meilleurs contacts avec les centres industriels d'Europe.

Chapitre V - Analyse de la proposition de la Commission

101. Ainsi qu'il a déjà été exposé au paragraphe 11 du présent rapport, la Commission des Communautés européennes a soumis le 21 juin 1972 au Conseil des ministres un "projet de décision (CEE) du Conseil relatif aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien" (doc. COM (72) 695 final).

102. Dans le préambule au projet de décision, la Commission se fonde, d'une façon générale, "sur le traité de la C.E.E." et ne cite "notamment" que l'article 84 paragraphe 2. On peut cependant estimer qu'il s'agit, en réalité, d'une proposition fondée sur l'article 235 et il importe de souligner qu'en vertu de cet article, la consultation du Parlement européen est obligatoire. (Le texte de cet article est repris au paragraphe 1 du présent rapport).

Etant donné que dans sa lettre du 27.9.1972, par laquelle il saisit pour avis le Parlement européen de la proposition de la Commission, le Président du Conseil reconnaît explicitement que la Commission des Communautés a soumis son projet au Conseil "sous la forme réglementaire d'une proposition", et que l'article 84, paragraphe 2, n'implique pas le droit, pour la Commission, de présenter des propositions, il semble que le Conseil lui-même considère qu'il s'agit d'une proposition fondée sur l'article 235.

103. En un premier temps, la Commission avait eu l'intention de présenter au Conseil des ministres une proposition détaillée sur l'évolution de la politique commune des transports aériens, ainsi qu'il ressort clairement des passages cités au paragraphe 10 du présent rapport et qui sont extraits des rapports généraux de la Commission.

En fin de compte, la Commission a toutefois renoncé à cette idée, probablement parce que malgré les expertises techniques dont elle a passé commande, elle n'aurait pu préparer une proposition détaillée avec suffisamment de soin sans renforcer considérablement ses effectifs compétents en matière de trafic aérien. Quoi qu'il en soit, le souci de la Commission semble être actuellement de tester la volonté politique du Conseil. Le représentant de l'exécutif a déclaré devant votre commission que la proposition avait principalement pour but "d'ouvrir la porte de l'article 84 paragraphe 2". Tout compte fait, la proposition n'a pas encore un intérêt fondamental, mais de simple procédure.

104. Afin d'accélérer les travaux, votre commission aurait préféré discuter d'un important projet fondamental mais considère cependant, compte tenu des circonstances actuelles, les considérations de procédure de la Commission comme opportunes et ne soulève aucune objection.

105. La proposition de la Commission, dont le texte est extrêmement court, se compose d'un exposé des motifs ne comportant que 9 paragraphes et d'un projet de décision comportant un préambule et des considérants très brefs ainsi que deux articles seulement. Cette proposition sera analysée plus en détail dans les paragraphes suivants.

A) Analyse de l'exposé des motifs

Paragraphe 1 de l'exposé des motifs :

106. La Commission donne tout d'abord un aperçu des efforts, restés sans résultats jusqu'ici, de la Commission et du Parlement pour décider le Conseil à appliquer l'article 84 paragraphe 2. Le présent rapport donne également un tel aperçu dans une forme un peu plus élaborée au chapitre I paragraphes B) et C).

Paragraphe 2 de l'exposé des motifs :

107. La Commission rappelle ensuite les initiatives prises en dehors de la Communauté pour mettre sur pied une coopération européenne dans le domaine des transports aériens ; il en est question dans le présent rapport au chapitre I paragraphes D) et E).

Paragraphe 3 de l'exposé des motifs :

108. Votre commission approuve l'exécutif, qui estime que le moment est venu de prendre un nouveau départ dans la politique commune des transports aériens, étant donné que les transformations d'ordre technique et économique intervenues au cours des dernières années ainsi que l'élargissement de la Communauté, ont fait naître une situation nouvelle.

Elle approuve également le fait que l'exécutif veuille orienter l'action commune sur

- l'harmonisation de la répartition des droits d'atterrissage au niveau communautaire,
- la politique structurelle en ce qui concerne les compagnies de navigation aérienne,
- l'organisation d'un réseau européen de lignes aériennes et
- la coopération technique entre les compagnies.

Votre commission approuve également le projet d'une "action progressive" si les bases d'une intégration plus poussée sont réellement préparées et si les objectifs à moyen et à long terme sont clairement définis.

Votre commission ne partage pas l'opinion de l'exécutif selon laquelle la réalisation des objectifs visés ne peut "évidemment" être atteinte dans un avenir immédiat. Ils pourraient, en fait, être atteints très rapidement, par exemple, par la création d'Air-Union. Ce qui a fait défaut jusqu'ici, c'est la volonté politique de renoncer à certains droits de souveraineté,

et à ce propos, l'absence d'une harmonisation nécessaire des points de vue concernant la politique des transports et celle de défense joue probablement un rôle.

Paragraphe 4 de l'exposé des motifs :

109. La Commission brosse un tableau assez rapide des objectifs à long terme vers lesquels la Communauté pourrait tendre dans le domaine des transports aériens. Elle distingue à ce sujet une "première approche" et une "phase ultérieure".

Dans cette première approche, il faudrait parvenir à une "collaboration accrue entre les Etats membres et entre les compagnies aériennes dans le cadre institutionnel de la Communauté" en mettant en oeuvre "un ensemble coordonné de consultations et de concertations". En même temps, il faudrait procéder à une harmonisation des dispositions législatives et administratives en matière de trafic aérien, qui constituent un obstacle à cette coopération. Deux indications précisent encore davantage cette coopération : elle doit être graduelle et des actions simultanées doivent être menées tant sur le plan des gouvernements que sur le plan des compagnies aériennes.

Dans la phase ultérieure, "cette orientation devra déboucher dans une véritable politique commune dans le domaine de la navigation aérienne". Votre commission se félicite que l'exécutif fixe dès maintenant cet objectif et déplore qu'il ne soit pas mieux décrit ni repris dans la proposition de décision.

110. L'exécutif réfute ensuite l'éventuelle objection selon laquelle le trafic aérien serait interdépendant au niveau mondial et que, dès lors, une action communautaire se ferait dans un cadre trop étroit. Votre commission souscrit à cette opinion de l'exécutif et confirme qu'à son avis également, certains problèmes liés au trafic aérien en Europe présentent certaines particularités par rapport aux autres régions et que des solutions européennes peuvent être trouvées à ces problèmes.

111. Votre commission regrette que la Commission utilise la formule "qu'il existe un intérêt certain à examiner en commun" les problèmes de la coopération avec les pays tiers et ceux faisant l'objet d'une coopération dans d'autres enceintes internationales, au lieu d'insister sur le fait qu'une politique commune des transports aériens et l'ensemble de l'édifice du Traité C.E.E. exigent des Etats membres des actions communes en ce domaine. (Cf. article 116 du Traité CEE).

Paragraphe 5 de l'exposé des motifs :

112. La Commission ne propose nullement d'arrêter simultanément toutes les mesures nécessaires prévues pour "une première approche" et décrites au paragraphe 4, mais elle établit, au paragraphe 5, une liste de priorités qui constitue la base de l'article 1 du projet de décision.

Deux objectifs seulement sont repris dans cette liste de priorités :

- l'amélioration du réseau des services aériens entre les pays de la Communauté et à destination des pays tiers et
- la politique tarifaire.

113. Votre commission déplore que les problèmes de la sécurité et de l'harmonisation des dispositions légales n'aient pas été repris dans cette liste de priorités et doute, par ailleurs, qu'il soit possible, en procédant graduellement, d'aborder en tout premier lieu la politique tarifaire.

Paragraphe 6 de l'exposé des motifs :

114. Dans les paragraphes 6 à 8, la Commission commente de façon plus précise la raison pour laquelle elle tient à accorder la priorité aux objectifs cités dans le paragraphe 5.

115. Par "amélioration du réseau des services aériens intracommunautaires", la Commission entend :

- le passage de négociations bilatérales à des négociations communautaires en matière de droit d'atterrissage ;
- l'élaboration d'une conception d'ensemble pour le réseau aérien, compte tenu des exigences de la politique régionale ;
- la promotion de la coopération technique et commerciale entre les compagnies aériennes, en particulier la standardisation du matériel volant.

Votre commission appuie ces propositions de l'exécutif.

Paragraphe 7 de l'exposé des motifs :

116. Votre commission critique l'expression peu positive : "il serait certes peu réaliste de penser que puisse faire abstraction de l'activité de l'IATA" et demande, au contraire, que tous les projets placés au niveau communautaire se servent de cet instrument éprouvé depuis près de trente ans qu'est l'IATA. Autre chose est que la Communauté s'efforce de faire en sorte que ses compagnies d'aviation agissent régulièrement de commun accord au sein de l'IATA. De même, les Etats membres de la Communauté devraient coordonner leurs positions pour approuver les tarifs proposés par l'IATA.

117. Ainsi qu'il a déjà été souligné au paragraphe 113, votre commission doute que la détermination des "orientations" en matière de politique tarifaire et l'élimination d'éventuelles différences entre les niveaux tarifaires dans différentes liaisons soient particulièrement urgentes à réaliser, exception faite de l'accord sur une attitude commune pour l'approbation des tarifs. Il ne sera sans doute possible de déterminer des orientations réelles que lorsque les dispositions légales des Etats membres qui exercent une influence sur les coûts, seront harmonisées.

Paragraphe 8 de l'exposé des motifs :

118. Votre commission critique le fait que, dans sa proposition, la Commission ait fait, d'un point de vue purement rédactionnel et optique, une aussi grande différence entre les actions communes possibles sur le plan du réseau aérien intracommunautaire et sur celui des liaisons aériennes avec les pays tiers, après avoir elle-même souligné, à la fin du paragraphe 6 de l'exposé des motifs, l'étroit rapport existant entre ces deux éléments et alors que la politique tarifaire concerne tant le trafic intracommunautaire que le trafic avec les pays tiers.

119. La Commission entend par "amélioration des liaisons aériennes entre la Communauté et les pays tiers" :

- le développement d'une conception coordonnée du trafic long-courrier ;
- la politique coordonnée pour l'échange des droits d'atterrissage avec les pays tiers ;
- l'action concertée pour une nouvelle réglementation du trafic "charter".

120. Votre commission approuve ces objectifs.

Paragraphe 9 de l'exposé des motifs :

121. Ce paragraphe précise le véritable but de la proposition de décision : la Commission veut obtenir du Conseil le droit "d'examiner" les problèmes du trafic aérien avec des représentants des Etats membres et des compagnies de navigation aérienne et d'élaborer un rapport.

En fait, la Commission possède déjà ce droit, non pas en vertu de l'article 84 paragraphe 2, mais bien en vertu de l'article 235. Mais à ce jour, les Etats membres n'étaient apparemment pas disposés à désigner des représentants pour de telles délibérations. La proposition de décision de la Commission a pour but de décider le Conseil à modifier cette opinion, car elle considère que le moment est venu.

Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'instituer une commission mais plutôt de créer un groupe de travail ad hoc, plus ou moins officiel, chargé de ces problèmes.

122. Il est frappant qu'il soit question au paragraphe 9 de l'exposé des motifs d'"experts désignés par chacun des Etats membres" et "de représentants des compagnies aériennes", alors qu'à l'article 1 paragraphe 1, il n'est question que d'experts des Etats membres.

Votre commission estimerait souhaitable que, dès le départ, on soit assuré de la participation à ces travaux d'au moins un représentant du gouvernement de chaque Etat membre et d'un représentant des compagnies aériennes.

B) Analyse du projet de décision

Préambule à la décision :

123. Votre commission se féliciterait qu'outre l'article 84 paragraphe 2, l'article 235 soit mentionné dans le préambule, cet article prévoyant l'obligation de consulter le Parlement et impliquant le droit, pour la Commission, de présenter des propositions.

Considérants :

124. Votre commission souhaiterait que la nécessité d'une politique commune des transports aériens soit mentionnée dans les considérants.

Article 1 de la décision :

125. Votre commission estime nécessaire qu'il soit assuré que les Etats membres désigneront un représentant de leur gouvernement ainsi qu'un représentant des compagnies aériennes.

126. Votre commission préconise que l'amélioration du réseau des transports intracommunautaires et des liaisons avec les pays tiers fassent l'objet d'un seul point dans l'énumération des objectifs de l'action commune.

Elle propose par ailleurs que soient énoncés en particulier, en raison de leur urgence, les problèmes de sécurité (protection de vol, lutte contre les attentats et protection de l'environnement), et préconise que soit particulièrement soulignée la nécessité d'harmoniser les dispositions légales des Etats membres concernant le trafic aérien, bien que la Commission considère probablement cette harmonisation comme une partie de "l'amélioration des services aériens" et de ce fait comme relevant de la décision.

Article 2 de la décision :

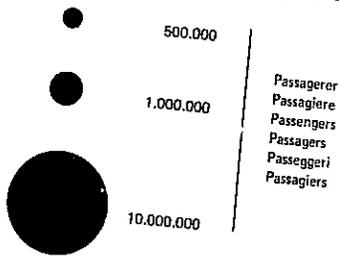
127. Pas d'observations .

128. Sur la base des observations qui précèdent, votre commission a formulé des propositions de modification au document de la Commission dans sa proposition de résolution.

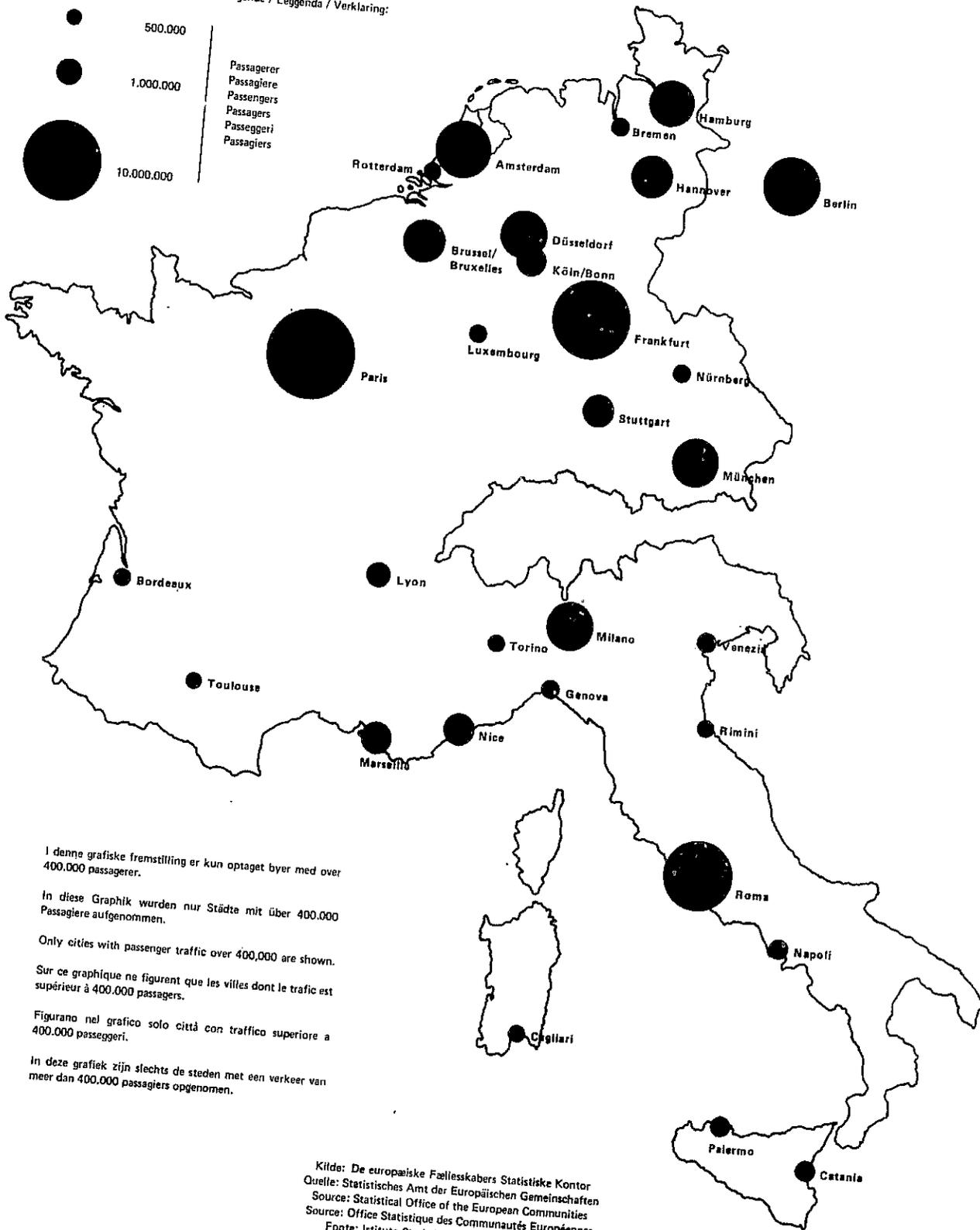
Passagertrafik på lufthavnene i de vigtigste byer i Fællesskabet
 Passagierverkehr der Flughäfen der wichtigsten Städte der Gemeinschaft
 Passenger traffic in the airports of the main cities in the Community
 Trafic de passagers dans les aéroports des principales villes de la Communauté
 Traffico passeggeri negli aeroporti delle città più importanti della Comunità
 Passagiersverkeer op de luchthavens van de voornaamste steden der Gemeenschap

1970

Tegnforklaring / Legende / Key / Légende / Leggenda / Verklaring:



Passagerer
 Passagiere
 Passengers
 Passagers
 Passeggeri
 Passagiers



I denne grafiske fremstilling er kun optaget byer med over 400.000 passagerer.
 In diese Graphik wurden nur Städte mit über 400.000 Passagiere aufgenommen.
 Only cities with passenger traffic over 400,000 are shown.
 Sur ce graphique ne figurent que les villes dont le trafic est supérieur à 400.000 passagers.
 Figurano nel grafico solo città con traffico superiore a 400.000 passeggeri.
 In deze grafiek zijn slechts de steden met een verkeer van meer dan 400.000 passagiers opgenomen.

Kilde: De europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor
 Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
 Source: Statistical Office of the European Communities
 Source: Office Statistique des Communautés Européennes
 Fonte: Istituto Statistico delle Comunità Europee
 Bron: Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen

