

Dumez Hervé & Jeunemaître Alain (2008)
« Restructuring Regulation in Europe. The Case of Air
Traffic Services. » *Concurrences*, n°1, February, pp. 1-3.

Hervé DUMEZ*

herve.dumez@normalesup.org

Directeur de recherche au CNRS

Alain JEUNEMAÎTRE*

alain.jeunemaître@polytechnique.edu

Directeur de recherche au CNRS

École polytechnique

Fellow, SAID Business School, Oxford.

Abstract

Air Traffic Services is perhaps one of the most intricate utilities the European Commission had to address over the past ten years. From one side, it has borrowed from a liberalisation programme as in telecoms, rail or electricity. It has looked at introducing competition in service provision so far supplied by state-owned monopolies. It has required defining a restructuring momentum to create a unified internal European market. On the other side, other characteristics have made the issue different as Air Traffic Services involve sovereignty prerogatives (The Military use of airspace, national security, property rights attached to national airspace). Considering the need for restructuring regulation, the paper draws on the capability of the European Commission to adjust her legislative programme to market efficiency objectives. It illustrates both her ability to bring forward enablers to create an internal market for Air Traffic Services, but also the consequences in terms of the need to creating new tools for thinking European regional regulation and European infrastructure management.

xxxAbstract français alain.jeunemaître@polytechnique.edu

* Hervé Dumez et Alain Jeunemaître ont écrit en collaboration de nombreux ouvrages et articles sur les politiques de concurrence (notamment dans des secteurs comme le ciment, les industries de défense, la haute technologie, etc.) et sur les politiques de régulation (télécoms, contrôle aérien, etc.).

La régulation restructurante en Europe : Le cas du contrôle aérien

1. Le contrôle aérien est probablement l'un des cas les plus complexes dont les autorités européennes aient eu à s'occuper. S'il s'agit en effet par certains côtés d'un secteur "classique" rappelant les télécoms, le rail ou l'électricité – une situation obsolète de monopoles d'État qu'il faut restructurer pour leur donner une taille plus efficiente en introduisant de la concurrence là où elle peut être introduite –, plusieurs caractéristiques en font un secteur très particulier : la dimension militaire notamment ou paneuropéenne, la dimension de sécurité, la dimension des droits de propriété.

Comment la Commission européenne s'est-elle saisie du problème, comment l'a-t-elle placée à l'agenda européen et traité, dans sa double dimension d'évolution d'une activité caractérisée par des monopoles d'État vers une organisation économique plus efficiente et d'une activité présentant des spécificités très particulières ?

I. Les spécificités du secteur

2. La convention de Chicago qui régit le droit international en matière d'espace aérien prévoit que chaque État est responsable de la sécurité des avions dans l'espace situé au-dessus de son sol, qu'il peut s'organiser pour couvrir les frais de ce service de sécurité mais n'est pas autorisé à faire payer un droit de passage. Pour des raisons techniques, une partie de l'espace peut-être délégué à des pays voisins. Il n'est donc pas possible, a priori, de privatiser le droit de contrôler un espace aérien national, et de laisser se réaliser des fusions des droits afférents à plusieurs espaces nationaux, comme il serait possible de le faire dans le rail ou l'électricité.

3. Dans les années 1960 a été créé Eurocontrol. À l'origine, plusieurs pays avaient prévu de lui transférer l'activité de contrôle au-dessus de leur territoire. Finalement, pour des raisons militaires, ce transfert n'a pas réellement eu lieu. Seuls la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ont délégué une partie de leur espace à un centre commun implanté à Maastricht. Pour le reste, Eurocontrol a essayé de favoriser l'interopérabilité, de coordonner les investissements. Et il s'est progressivement vu confier des tâches qui devaient être assurées au niveau européen : la facturation et la collecte de la redevance de route que paient les compagnies aériennes à chaque fois qu'un de leurs avions traverse un espace national, la gestion des flux (lorsque le ciel est

saturé, les avions sont retenus au sol pour une certaine durée, avant le décollage). Eurocontrol a deux caractéristiques fondamentales : il est paneuropéen, au sens où, malgré les élargissements successifs de l'Union européenne, il a toujours regroupé plus de pays que n'en compte l'Union (38 pays membres à ce jour) ; et il est intergouvernemental (dans l'ancienne convention, les décisions se prenaient à l'unanimité ; une convention révisée a été signée en 1997, qui a assoupli cette règle).

4. La gestion de l'espace aérien concerne bien évidemment les militaires. À plusieurs titres. En cas de conflit ou de crise, les militaires doivent être en position de pouvoir contrôler tout mouvement dans l'espace aérien. Par ailleurs, les avions militaires s'insèrent souvent dans le trafic civil. Mais il existe un autre point de contact. Les militaires disposent en effet dans tous les États de zones d'espace qui leur sont réservées. Elles ne sont pas activées en permanence, mais elles permettent les entraînements des avions militaires. Souvent, elles se trouvent dans les espaces les plus saturés par le trafic civil (à l'est en France, là où se croise le trafic venant de Roissy, Amsterdam, Francfort et Heathrow). Les militaires prévoient leurs périodes d'entraînement en fonction de leurs contraintes propres, sans se préoccuper du trafic civil. Une meilleure coordination – un usage flexible de l'espace – permettrait un meilleur écoulement du trafic civil. Mais les traités instituant les communautés européennes, signés après l'échec du projet de Communauté européenne de défense, ont sorti tout ce qui concerne le militaire de la construction européenne (par exemple, la politique européenne de concurrence ne s'applique pas aux industries de défense, à la différence de ce qui se passe aux USA).

5. Ces spécificités rendent l'intervention des autorités de l'Union européenne particulières dans ce secteur. Mais des problèmes d'efficacité les ont pourtant conduits à intervenir (le premier texte officiel étant un livre blanc de la Commission daté de 1996¹ ; le texte essentiel est le règlement Ciel unique de 2004²).

II. Les problèmes d'efficacité

6. Avec une vingtaine de centres, les USA gèrent deux fois plus de trafic que l'Europe qui dispose d'une soixantaine de centres au total. On estime qu'un ou deux centres de grande taille pourraient à eux seuls gérer tout l'espace supérieur européen. Chaque pays a développé ou acheté son propre système, ce qui pose des problèmes de coûts de développement et d'interopérabilité.

7. Au début des années 1990, l'augmentation du trafic – due à la libéralisation du transport aérien et à l'adoption par les compagnies aériennes du système des *hubs* (faire

converger les vols sur un même aéroport dans une même tranche horaire, puis faire redécoller les avions dans la tranche horaire suivante) – a conduit à une vague de retards importants, le système de contrôle ne permettant plus de traiter le trafic. C'est à ce moment que la Commissaire à l'énergie et aux transports, Loyola de Palacio, a lancé le projet d'un ciel unique européen.

III. La méthode européenne

8. Comment les autorités européennes ont-elles traité le problème ? Elles ont articulé un mélange d'approche classique et d'approche plus innovante.

9. La démarche classique a consisté à imposer la séparation entre régulateur et fournisseur de service (comme dans les télécoms, l'électricité, le rail, etc.). Cette séparation a conduit dans certains pays à une corporatisation, voire à une privatisation, du fournisseur de service. Une telle séparation se fixe trois objectifs : d'une part, introduire une réelle régulation économique des opérateurs nationaux en situation de monopole avec des incitations à la performance et, d'autre part, à terme, permettre une restructuration du secteur, des regroupements ou fusions pouvant intervenir plus facilement entre organismes corporatisés ou privatisés ; enfin, le troisième objectif était l'introduction de la concurrence, non pas pour l'activité elle-même de contrôle mais pour les services annexes (météo, communications, notamment). Par contre, à la manière de ce qui s'était fait dans les télécoms et à la différence de ce qui s'était fait dans le rail, la séparation entre infrastructure (radars, balises) et la fourniture de service n'a pas été imposée.

Classique a également été la démarche qui a consisté à favoriser l'interopérabilité.

10. La Commission a par contre innové sur deux points. D'une part, elle a créé, à l'initiative des grands industriels, notamment EADS, Airbus et Thalès, un programme de recherche et développement devant mettre en place à l'horizon d'une dizaine d'années de nouvelles technologies dans le domaine. D'autre part, elle a créé les FABs (*Functional Airspace Blocks*).

12. Les FABs constituent quelque chose de plus original par rapport à la démarche classique de la Commission en matière de secteurs de services publics en situation initiale de monopoles nationaux. Il s'agit en effet de créer le cadre juridique d'un regroupement transnational de ressources (ici, l'espace lui-même et les moyens de contrôle). L'idée de départ reposait sur une distinction entre l'espace supérieur et l'espace inférieur. Elle présentait certains mérites : elle avait un sens sur le plan opérationnel (les avions volant dans l'espace supérieur sont plus faciles à contrôler que des avions qui se croisent en montée, en descente, avec des changements de direction, à proximité des aéroports) et un sens institutionnel (le principe de subsidiarité pouvant s'appliquer, en laissant le contrôle des espaces inférieurs à

¹ EU Commission Air Traffic Management – Freeing Europe's Airspace. White Paper. COM (96) 57 final, 6 mars 1996.

² Règlement (CE) n° 549/2004 du parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen. JOUE du 31 mars 2004, L96/1 à 196/8.

la charge des États-membres, et en transférant le contrôle de l'espace supérieur dans un cadre européen). Par ailleurs, dès le départ, l'idée était que la restructuration de l'espace supérieur entraînerait la restructuration de l'espace inférieur. Pour la première fois peut-être aussi clairement, la Commission se lançait dans un programme de restructuration d'un secteur.

13. Un tournant majeur, quoique peu et mal perçu, fut pris quand la distinction espace supérieur/espace inférieur fut éliminée. Finalement, il fut admis qu'un FAB pouvait couvrir les espaces supérieur et inférieur. Pourquoi ce revirement ? Des aspects techniques furent invoqués : il est difficile de tracer avec précision une limite opérationnelle entre espace supérieur et espace inférieur. En réalité, il est probable que ce sont les aspects économiques qui l'emportèrent. Si l'on traitait l'espace supérieur en le regroupant à l'échelle européenne ou avec de grands blocs transnationaux, on risquait de n'avoir plus que quelques centres de contrôle pour tout cet espace, avec des coûts très faibles. Par comparaison, les coûts de contrôle dans l'espace inférieur seraient apparus extrêmement élevés. Si on avait aligné les prix sur les coûts, les compagnies qui survolent l'Europe (les compagnies américaines, notamment) auraient payé moins, et les compagnies européennes dont beaucoup d'avions décollent et atterrissent en Europe sans voler beaucoup dans l'espace supérieur auraient payé plus. La distinction espace supérieur/espace inférieur mettait en évidence un phénomène de subventions croisées jusqu'alors favorable aux compagnies européennes. Le premier bloc de législation européenne adopté donna donc une définition très floue des FABs. On eut des projets entre un grand pays et un petit pays voisin (Irlande et Royaume-Uni, France et Suisse, Espagne et Portugal) ou entre petits pays (Danemark, Finlande, Norvège et Suède).

IV. La mécanique européenne

14. Pouvait-on parler d'un échec ? Ce serait mal comprendre la mécanique de l'intervention européenne sur un secteur de service public fragmenté par des monopoles nationaux.

15. La dynamique européenne peut être vue en effet comme une mécanique à effet de cliquet.

La Commission identifie un problème de nature communautaire. Elle s'appuie sur une urgence politique pour justifier son intervention : ici, au début, ce sont les retards encourus par les passagers qui ont servi lors du lancement de l'initiative Ciel unique ; aujourd'hui que les retards sont moins importants, la justification pour aller plus loin est l'environnement (le Ciel unique conduirait à des routes plus directes pour les avions, donc à des économies de carburant et une moindre pollution). La Commission propose des scénarios, essentiellement au nombre de trois : ne rien faire, adopter une démarche européenne audacieuse conduisant à une grande perte de souveraineté pour les États-membres, et un scénario

“moyen”. Dans un premier temps, les États membres n'ont pas la légitimité politique pour soutenir le scénario “ne rien faire”, mais ils l'ont pour bloquer le scénario audacieux. C'est donc le scénario “moyen”, souvent même édulcoré, qui est adopté. Ses effets sont évidemment limités dans la pratique. Ceci est finalement de peu d'importance : la Commission prend soin de faire une évaluation au bout de quelques années (ici, tous les trois ans). L'évaluation est négative, et trois scénarios sont alors proposés : rester où l'on en est (effet de cliquet, pas de retour en arrière), scénario audacieux, et scénario moyen présentant une nouvelle étape d'approfondissement. Le résultat est assez bien connu d'avance. C'est l'étape où en est le projet Ciel unique aujourd'hui, celle de l'évaluation d'impact trois ans après l'entrée en vigueur du règlement Ciel unique.

16. Cette étape pose de nouveaux problèmes. Jusqu'ici, les questions de régulation dans les services publics étaient approchées au niveau européen (le cadre réglementaire, directives, règlements) et au niveau national (création de régulateurs nationaux indépendants). L'évolution actuelle dans les différents secteurs conduit à créer des projets d'infrastructure transnationaux (ou régionaux au sens où ils impliquent plusieurs États membres dans une même région – par exemple, des lignes à haute tension entre plusieurs États dans le domaine électrique, ou des lignes de train à grande vitesse ou des lignes de transport de camions entre plusieurs pays, dans notre cas des FABs) : ni la régulation nationale, ni la régulation européenne ne semblent en mesure de s'appliquer à ces situations.

17. Les questions de régulation se trouvent donc profondément modifiées par la manière dont les infrastructures des services publics se développent désormais sur une échelle supranationale mais infra-communautaire. De nouvelles formes de régulation, de nouvelles institutions, sont donc à inventer pour accompagner la restructuration des grands réseaux européens. v