

EXPLOITATION DE ROUTES RÉGIONALES SUBVENTIONNÉES AU SEIN D'UN MARCHÉ LIBÉRALISÉ. EXEMPLE DE L'EXPÉRIENCE NORVÉGIENNE

(Note présentée par la Norvège)

1. INTRODUCTION

1.1 Dans un pays comme la Norvège où la morphologie et la topographie sont si particulières et où règne une politique fermement ancrée qui vise à maintenir des habitations dans toutes les zones rurales, un transport aérien adéquat joue un rôle majeur et constitue presque une condition préalable au développement économique de ses régions périphériques. Au moment de la libéralisation du marché domestique du transport aérien, il a été nécessaire de garantir la possibilité à l'Etat concerné de conserver des services aériens sur des routes de faible densité. Cette possibilité est stipulée dans le Règlement communautaire adopté en 1992, qui établit les règles applicables par l'Etat pour contribuer au financement des routes sujettes à Obligation de Service Public (OSP), par le biais d'appels d'offres publics ouverts à tous les transporteurs de l'Espace économique européen (EEE) détenant une licence valide et un Certificat d'exploitant aérien. Grâce à ces appels d'offres, la concurrence est encouragée également sur les routes de faible densité, et en même temps les exigences, telles que le nombre de vols, la capacité en sièges, la taille des aéronefs, les tarifs maximums et la continuité de service, sont garantis.

2. HISTORIQUE

2.1 Les services aériens domestiques en Norvège étaient auparavant exploités conformément à un système de licences, en vertu duquel les transporteurs acceptaient l'obligation de desservir une ou plusieurs routes, en échange de quoi ils se voyaient accorder un monopole sur ladite ou lesdites routes. L'attribution à chacun des transporteurs concernés d'un ensemble de routes à la fois « rentables » et « moins rentables » garantissait une subvention croisée des routes à desservir. Pour couvrir les surcoûts supportés par les transporteurs en conséquence de ce système de financement, les passagers devaient faire face à de niveaux tarifaires plus élevés sur le marché domestique. Outre ce système de subvention croisée, le transporteur norvégien Widerøe bénéficiait d'un accès exclusif - et subventionné par l'Etat - à un vaste et complexe réseau STOL comprenant 26 aéroports. La libéralisation totale du marché domestique du transport aérien (à l'exception du réseau STOL) est intervenue à partir du 1^{er} avril 1994. Le réseau STOL a ultérieurement été déclaré OSP et soumis à un appel d'offres public trois ans plus tard, au 1^{er} avril 1997. Depuis, quelques autres routes ont été ajoutées au réseau de routes OSP, en plus du réseau STOL. Les routes OSP en Norvège relient aujourd'hui 29 aéroports régionaux et devraient permettre de transporter environ 1,5 million de passagers en 2002. Ces routes représentent donc l'un des plus vastes appels d'offres de tout le secteur de l'aviation civile en Europe. Il conviendrait de les mesurer à un total de plus d'une cinquantaine d'aéroports norvégiens offrant des services réguliers et à un total d'environ neuf millions de passagers transportés chaque année

sur le réseau domestique. Le coût de ce programme s'élève à environ 400 millions de couronnes norvégiennes par an.

3. ÉVOLUTION DEPUIS AVRIL 1997

3.1 Comme mentionnées plus haut, les routes OSP sont essentiellement des lignes aériennes desservant des aéroports STOL. Le fait que la compagnie Widerøe ait été subventionnée par l'Etat pour exploiter ces routes avant le 1^{er} avril 1997 lui a conféré une longueur d'avance lorsque le réseau a été soumis à l'appel d'offres public. Un total de six transporteurs (dont Widerøe) y ont néanmoins soumis des appels d'offres en 1996 pour un contrat valable pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1997 et le 31 mars 2000, tandis que huit autres transporteurs y ont participé pour la période triennale suivante.

3.2 S'agissant du contrat couvrant la période du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2006, sept transporteurs ont répondu à l'appel d'offres, dont seulement cinq étaient norvégiens. Sur les sept transporteurs, quatre norvégiens et un étranger se sont vu attribuer des contrats OSP. Les contrats décernés s'élèvent à un total de 372 millions de couronnes norvégiennes par an et prouvent que ce dernier appel d'offres a permis de réduire le coût de ce programme pour la période à venir. Outre ces cinq transporteurs, un opérateur d'hélicoptères a été retenu pour desservir une route au cours d'une période contractuelle décalée.

3.3 L'introduction des routes OSP et l'appel d'offres de 1997 ont été considérés comme un succès politique et ont garanti une qualité de service homogène à un coût sensiblement moindre pour le gouvernement. Ce succès s'explique essentiellement par la crainte du transporteur en exploitation d'être détrôné par d'autres concurrents et, par conséquent, celui-ci a dû baisser ses coûts avant de soumettre l'appel d'offres.

3.4 Depuis 1997, quelques routes ont été supprimées du programme OSP, ce qui indique qu'une route soumise à l'obligation de service public peut se transformer en route commercialement viable. Parallèlement, on a constaté que les routes préalablement exposées à la concurrence avaient tendance à être sujettes à l'obligation de service public en raison de la concurrence et des conditions de marché du moment. L'expérience montre que des procédures doivent être prêtes afin de réinstaurer rapidement un service OSP (ou une solution temporaire) en cas de disparition d'un transporteur ou de cessation d'activité pour une raison quelconque.

4. CONDITIONS GÉNÉRALES DE CONCURRENCE

4.1 Sur les routes OSP, la concurrence n'est pas considérée comme un objectif en soi. Toutefois, dans la mesure où l'appel d'offres constitue l'unique moyen grâce auquel les gouvernements peuvent financer des services aériens sur un marché libéralisé, il est nécessaire d'exposer les participants à la concurrence afin d'atteindre un objectif optimum, à savoir assurer des services de transport conformes aux normes et aux standards de qualité prédéfinis par l'Etat, et ce au plus faible coût possible. En conséquence, l'appel d'offres doit être conçu dans l'optique d'encourager une concurrence qui n'abaisse pas le pouvoir d'achat des consommateurs et qui évite le risque de verser plus d'indemnités que nécessaire. Cependant, il est possible que cette procédure ne soit pas toujours politiquement faisable.

4.2 Une manière d'accroître la concurrence consiste naturellement à fractionner de gros réseaux OSP en plusieurs petites zones de routes, dans le but de permettre également aux

petites compagnies aériennes de soumissionner aux appels d'offres. En outre, il est indispensable de fournir aux nouveaux entrants le maximum d'information possible pour ne pas avantager les transporteurs déjà en exploitation.

4.3 En Norvège, l'expérience acquise a cependant été mitigée. Les zones de routes en question, par exemple dans les régions nordiques du pays, exercent une telle pression technique et opérationnelle sur les transporteurs, en raison des conditions hivernales et géographiques si particulières, que le nombre d'opérateurs susceptibles de répondre à l'appel d'offres est considérablement restreint. Quelles que soient les conditions, il semble que le rallongement de la période contractuelle pourrait accroître le nombre de prétendants, du fait que les compagnies bénéficieraient d'un laps de temps supplémentaire pour amortir les investissements potentiels exigés par le contrat. Dans tous les cas, les conditions de concurrence au sein du système OSP est, dans une certaine mesure, dépendant du bon fonctionnement du marché de l'aviation civile en général. Les transporteurs ayant été détrônés par leurs concurrents et ayant perdu leurs contrats doivent avoir des solutions de rechange pour ne pas être contraints de cesser toute activité.

5. ROUTES RÉGIONALES EN-DEHORS DU RÉSEAU OSP

5.1 Bien que quelques routes aient été supprimées du programme OSP, il semble que la volonté et le pouvoir de maintenir les services aériens exposés à la concurrence se soient récemment affaiblis, et que l'Etat subisse actuellement une pression pour soumettre ces routes à l'obligation de service public. Ce constat s'explique notamment par la disparition du régime de subvention croisée des routes. Toutefois, une affectation plus rationnelle des moyens peut désormais être envisagée par suite de la libéralisation, puisque le niveau tarifaire sur les routes principales a diminué et que la capacité y a augmenté, tandis que l'inverse s'est opéré sur les routes plus marginales.

5.2 A long terme, la libéralisation devrait permettre au marché de l'aviation civile en Norvège de croître. Toutefois, l'expérience a montré que la relative rigidité de ce marché risquait de restreindre un développement de qualité.

6. CONCLUSIONS

6.1 En Norvège, l'expérience montre que la libéralisation, dans le cadre des Règlements de la CE, avait amélioré les performances du marché de l'aviation civile. La législation communautaire et ses clauses d'obligation de service public ont créé un environnement propice à la concurrence et permis de réduire les dépenses gouvernementales, sans pour autant dégrader le niveau de service sur le réseau OSP.