

Le 27 septembre 2005

*RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION
SUR LE TRANSPORT AÉRIEN*

Rapporteurs : Monsieur Emmanuel DE CARNE, pour le collège des consommateurs et usagers.
Monsieur Jacky LEBRUN, pour le collège des professionnels.

NOR : ECO0500288V32

Le développement soutenu du transport aérien a progressivement modifié les rapports entre les compagnies aériennes et les utilisateurs de ce mode de transport. Cette modification est à l'origine de difficultés diverses dont le Conseil national de la consommation a souhaité se saisir et auxquelles le groupe de travail constitué à cet effet se propose de répondre par les recommandations contenues dans l'avis annexé au présent rapport.

I - Le mandat

Lors de sa réunion du 7 juin 2002, le bureau du Conseil national de la consommation a adopté un mandat concernant le transport aérien et chargé un groupe de travail d'examiner les différents thèmes retenus en vue d'émettre des recommandations.

A - Le contenu initial

Constatant l'existence de difficultés pour les consommateurs liées notamment au développement de ce mode de transport et à l'apparition sur le marché d'offres de service d'un type nouveau, le mandat adopté a confié au groupe de travail la mission d'en faire l'examen et de dégager les voies permettant d'en réduire la portée et l'occurrence.

Ces difficultés, d'importance variable, ont été regroupées autour de trois thèmes principaux :

- **Le temps :**
 - temps d'accès aux aéroports et aux avions,
 - retard au départ, aux correspondances ou à l'arrivée,
 - sûreté : impact sur la facilitation de transport,
 - attente des bagages.
- **Le respect du consommateur :**
 - contrat de transport : transparence et respect,
 - information sur la politique tarifaire et les vols possibles,
 - information multilingue dans les aéroports et les salles d'embarquement.
- **La santé et le confort :**
 - accueil des enfants, des familles, des handicapés, des personnes âgées, des femmes enceintes,
 - prise en compte des personnes à risques.

En prenant en compte les trois catégories ainsi définies, le mandat a invité les consommateurs et les professionnels à analyser les problèmes rencontrés par les clients, tant au niveau des compagnies aériennes et des prestataires de services qui participent au transport aérien que des pouvoirs publics chargés des transports, de la santé, de la sûreté et de la concurrence.

B - Le champ de réflexion retenu

Le groupe de travail a dû différer le début de ses travaux à la suite du départ du rapporteur du collègue professionnel initialement désigné à la fin 2002 et des délais qui ont présidé à son remplacement. Pour ces motifs, le groupe n'a pu se réunir qu'à partir de la fin 2004.

Ce délai a conduit le groupe de travail à procéder à un premier examen des thèmes figurant dans le mandat à la lumière des évolutions qui avaient pu intervenir dans le transport aérien depuis 2002. Le groupe s'est attaché à privilégier parmi les thèmes retenus ceux pour lesquels, en raison des difficultés recensées, la recherche de solutions dans un cadre concerté devait être privilégiée.

Au total, le groupe a retenu de centrer sa réflexion sur :

- l'amélioration de l'information du consommateur en matière de tarifs,
- l'amélioration de la qualité de service,
- l'amélioration du règlement des litiges,
- le renforcement de l'information donnée au consommateur,
- la limitation de la surréservation.

II - Le contexte

A - Le contexte économique

Il est mentionné ici afin de rappeler un certain nombre d'éléments qui peuvent influencer sur la relation entre les consommateurs et les compagnies aériennes. La situation récente se caractérise par une progression soutenue de l'activité, une concurrence accentuée, surtout pour certaines relations internationales (moyens courriers) qui a favorisé un retournement de l'évolution des prix qui avaient tendance précédemment à augmenter plus fortement que l'inflation. Elle fait apparaître aussi la fragilité de certaines compagnies dont la disparition a singulièrement réduit la dynamique concurrentielle sur le marché domestique.

1 - Dans un contexte général de développement des échanges, le transport aérien connaît une croissance soutenue du trafic. Après les événements de la fin 2001, l'activité s'est progressivement redressée. Le nombre de passagers est en augmentation, principalement pour les vols internationaux.

C'est ainsi que le nombre de passagers¹ enregistrés dans les aéroports s'est inscrit entre 2003 et 2004 :

- pour ce qui concerne Aéroports de Paris, en augmentation de 8,4 % pour le trafic international (57,2 millions de passagers) et à un niveau stable pour le trafic intérieur (17,4 millions de passagers) ;
- pour les aéroports de province en augmentation de 4,4 % pour l'ensemble du trafic (29,5 millions de passagers).

2 - Après avoir augmenté de façon sensiblement plus forte que l'ensemble des prix à la consommation au cours de la période 2001-2003 (environ 10 %), les prix² du transport aérien ont enregistré une baisse de l'ordre de 2,0 % en 2004. Cette évolution s'explique, notamment, par la poursuite de la diversification de l'offre, liée en partie au développement de l'offre des compagnies à bas coûts et par la croissance du trafic en volume.

3 - Ce contexte économique plus favorable pour les compagnies aériennes n'a pas empêché certaines défaillances de transporteurs aériens. En France, en 2003 et 2004, ce sont les sociétés Air Lib, Air Littoral, Aéris et Air Bourbon qui ont disparu.

B - Le contexte juridique

¹ Source : Bulletin statistique du SES Transport – Juin 2005

² Source : INSEE - Bulletin statistique du SES Transport – Juin 2005

Les dispositions du code de la consommation concernant notamment l'information du consommateur, la publicité, la vente à distance, les clauses abusives sont de portée générale et peuvent donc s'appliquer aux relations entre les compagnies aériennes et leurs clients. Ce cadre juridique est resté globalement stable au cours des dernières années.

S'agissant spécifiquement de la réglementation visant à protéger le consommateur utilisant le transport aérien, celle-ci a connu une évolution récente avec l'adoption du règlement du Conseil et du Parlement européen CE 261/2004 du 11 février 2004, entré en application le 17 février 2005, qui encadre plus strictement qu'auparavant les conditions de mise en œuvre de la surréservation.

III - La méthode de travail

Après avoir défini le champ de sa réflexion, le groupe de travail a décidé de procéder à un recueil d'informations auprès des acteurs du secteur avant d'engager le débat visant à définir en commun un ensemble de recommandations susceptibles de répondre à certaines des difficultés constatées. Ont été entendues la compagnie Air France (à deux reprises), la compagnie Easy Jet (à deux reprises), l'UCCEGA, organisation professionnelle représentative des gestionnaires d'aéroports.

Le groupe s'est réuni à dix reprises entre novembre 2004 et septembre 2005.

IV - Les éléments du débat

Le transport aérien est devenu un transport de masse.

1 - Cette évolution est le résultat d'une diversification de l'offre :

- ✓ à l'origine, essentiellement proposée par des compagnies nationales exerçant leur activité dans un cadre réglementé et sur la base d'accords internationaux, l'offre s'est élargie pour répondre à une demande d'un plus grand nombre de consommateurs formulant des attentes multiples ; cette situation a favorisé l'émergence de nouveaux opérateurs (compagnies charter, compagnies à bas coûts) venant proposer des services nouveaux (par exemple de nouvelles dessertes ou des services à prix réduits) aux consommateurs,
- ✓ une nouvelle approche de la tarification, plus incitative, s'inspirant des principes du « yield management » ; le modèle économique s'est modifié pour privilégier l'adaptation en temps réel de l'offre à la demande par un système de gestion des réservations et des prix qui, dans sa finalité de recherche de l'optimum, se veut incitatif, réactif et, en principe, apte à satisfaire le plus grand nombre ; par ce dispositif, les compagnies aériennes visent à obtenir le meilleur coefficient de remplissage de chaque vol, en adaptant le volume des places offertes et le prix correspondant en fonction de la date de réservation et du volume de la demande ; ce mode de gestion conduit à une situation dans laquelle des voyageurs effectuant le même vol ont acheté leurs titres de transport à des prix très différents ; cette nouvelle approche se trouve confortée par le développement des nouvelles technologies et les possibilités qu'elles offrent en ce qui concerne la vente à distance (Internet).

L'évolution constatée a eu pour conséquence une modification des rapports entre compagnies aériennes et passagers. Cette modification s'est manifestée de plusieurs façons :

- ✓ Les consommateurs ont globalement bénéficié de cette diversification de l'offre ; celle-ci s'est traduite par des opportunités de voyage plus nombreuses, une possibilité souvent plus grande de faire jouer la concurrence entre plusieurs opérateurs, la possibilité, sous certaines conditions de réservation notamment et de niveau de service de bénéficier de tarifs relativement avantageux ;
- ✓ Mais dans le même temps, les consommateurs ont rencontré des difficultés qu'ils ne connaissaient pas auparavant à propos de la compréhension des offres, de la lisibilité des services et tarifs proposés : la multiplication des offres a conduit à des

interrogations de plus en plus fréquentes sur leur comparabilité, sur leur contenu, ces interrogations étant parfois amplifiées par le caractère approximatif de certaines informations données au consommateur dans le cadre de campagnes grand public ; la diversification des modes de commercialisation des titres de transport a ajouté encore aux interrogations suscitées par le contenu des offres, les conditions de commercialisation qui leur sont attachées et le prix correspondant ;

- ✓ Les consommateurs s'interrogent également sur ce qui leur apparaît comme une augmentation du caractère aléatoire du tarif qui leur est individuellement appliqué ; s'il n'est pas contestable que la grille tarifaire que chaque compagnie applique répond à une logique économique qui lui est propre, les choix commerciaux ainsi opérés échappent parfois au consommateur qui n'est pas toujours convaincu que le tarif qui lui est facturé est le résultat de la mise en œuvre d'éléments objectifs (nombre de places offertes, nombre de places disponibles, date du voyage, date de la réservation, ...) ; en d'autres termes, la perception prévaut parfois d'une discrimination tarifaire qui ne serait pas complètement justifiée ;
- ✓ Enfin, l'évolution du transport aérien vers un transport de masse est perçue par certains consommateurs comme synonyme d'une dégradation globale de la qualité du service : cette dégradation prendrait plusieurs formes, mais pourrait se rattacher à une pratique, celle de la modification unilatérale du contrat ; cette pratique est à l'origine des réclamations les plus fréquentes dans le transport aérien de passagers, ceux-ci dénonçant le fait que les compagnies s'autorisent une adaptation des contrats : sont ainsi souvent dénoncés la surréservation et son corollaire le refus d'embarquement, le changement de transporteur, le vol n'étant pas effectué par la compagnie avec laquelle le consommateur a contracté sans que celui-ci dispose d'une information préalable, les retards, quand bien même ceux-ci peuvent ne pas être du seul fait des compagnies aériennes....

2 - Dans la pratique, ces interrogations trouvent leur expression à travers les plaintes de plus en plus nombreuses que les consommateurs adressent aux Administrations afin que celles-ci les aident à régler les litiges qu'ils peuvent avoir avec leur transporteur. En ce qui concerne la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le nombre des plaintes est clairement en forte augmentation depuis quelques années : au nombre de quelques unités par an il y a cinq ans, elles sont aujourd'hui, en moyenne, de plusieurs unités par semaine (hors les réclamations directement liées à la disparition de certaines compagnies).

De manière concrète, les réclamations les plus fréquentes concernent notamment

- l'information préalable sur les tarifs proposés : dans la pratique, sans même faire état des situations qui relèvent de la publicité de nature à induire le consommateur en erreur, un décalage est souvent observé entre des tarifs annoncés et leur application effective ; en particulier, à l'occasion de campagnes publicitaires, de campagnes promotionnelles, il arrive fréquemment que des tarifs très compétitifs soient annoncés mais sans information sur le nombre de places accessibles à ce prix ; d'une manière générale, aucune information n'est donnée lors de l'approche initiale du consommateur sur le nombre de places disponibles à prix réduit, sur la durée de validité de ces tarifs et sur leur répartition par desserte ; on est souvent en présence d'une pratique du prix d'appel qui peut fausser l'information fournie au consommateur ;
- l'imprécision de certaines offres : corrélativement à ce qui peut être constaté en matière de prix, le défaut d'information porte également de manière récurrente sur des éléments de l'offre aussi importants que son contenu (aller simple ou aller-retour, aéroport desservi...) ou les composantes du prix (toutes taxes ou hors taxes) et plus généralement sur toutes les restrictions et conditions apportées in fine à l'offre initiale ;
- les discriminations pratiquées selon les modes de réservation, les modes de paiement, ajoutent aux écarts de tarifs qui peuvent être relevés du fait des principes de gestion des réservations retenus par

chaque compagnie ; il en va de même des situations qui aboutissent à ce qu'un billet non utilisé ne puisse pas donner lieu à remboursement, avoir ou échange et qui conduisent de facto à facturer au consommateur un service de transport aérien même lorsque celui-ci n'est pas rendu : le cas extrême de ce type de situation est celui dans lequel le consommateur est privé de la possibilité d'effectuer son voyage alors même qu'il l'a payé, par suite d'une défaillance de la compagnie aérienne,

- la qualité du service rendu ; celle-ci concerne aussi bien les conditions d'accueil dans les aéroports (accessibilité des différents points de passage, circulation dans les aérogares, signalisation, services offerts dans les aérogares, ...) que les conditions de voyage (ponctualité, traitement des bagages, délais d'embarquement, de débarquement, ...),
- le service après-vente : de nombreux griefs sont formulés par des consommateurs qui se plaignent d'une insuffisante qualité de la relation entre le prestataire de service (compagnie aérienne, aéroport) et le consommateur ; sont souvent dénoncés l'absence de réponse aux sollicitations de la clientèle, la difficulté de l'accès à un service client efficace et réactif, la faible prise en compte des réclamations des consommateurs.

V - La discussion

Au préalable, les discussions au sein du groupe de travail ont mis en évidence certaines des spécificités du transport aérien. Il n'est pas contesté qu'au nombre de celles-ci figurent le fait que la concurrence s'exerce pour partie sur un marché international. Cette situation a pour conséquence que les règles qui régissent le fonctionnement du marché ne peuvent être uniquement nationales : en témoignent, par exemple, les règles adoptées dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI) ou dans celui de l'Union européenne. Cette situation n'est évidemment pas sans effet sur les décisions que prennent les responsables des compagnies aériennes en matière commerciale.

Mais le groupe de travail a relevé parallèlement que le transport aérien occupe une place significative sur le marché domestique. Sur ce marché, les conditions d'exercice de la concurrence ne sont pas les mêmes que sur le marché international et il n'y a pas d'obstacle à ce que des règles particulières soient éventuellement adoptées dès lors qu'elles ne sont pas contraires à des dispositions d'un autre niveau, notamment communautaire.

Afin d'éclairer la discussion, M. Gabelle (direction générale de l'aviation civile), a rappelé les règles qui régissent le transport aérien, règles dont il faut tenir compte lorsqu'il faut définir celles qui visent à assurer la protection du consommateur.

Le contrat de transport aérien relève du droit international et du droit communautaire. La convention de Varsovie de 1929 a été la première convention à fixer les éléments constitutifs du contrat de transport et le régime de responsabilité des transports aérien envers les passagers.

Une seconde convention, celle de Montréal, est entrée en vigueur le 29 juin 2004. Elle se substitue à la convention de Varsovie. Elle ne concerne que le transport aérien international entre États en ayant ratifié le texte.

La réglementation communautaire s'inscrit dans ce cadre. Le règlement CE 889/2002 transpose en droit communautaire la convention de Montréal, mais s'applique également aux vols nationaux et aux vols intra-communautaires quelle que soit la nationalité du transporteur.

Dans le cas des voyages à forfaits vendus par les agences de voyages, les modalités de la protection du consommateur sont définies par la loi n°92-645 du 13 juillet 1992 et le décret n°94-490 du 15 juin 1994 : la loi prévoit une responsabilité illimitée de l'agent de voyage.

L'application de ces règles doit tenir compte de situations complexes dont l'origine tient à la nationalité du transporteur et au fait que l'État dont il relève a ratifié ou non la convention de Montréal.

Quelques exemples peuvent illustrer ces difficultés:

- pour un vol entre un État membre de l'Union Européenne et un État tiers ayant ratifié la convention de Montréal, la convention s'applique quelle que soit la nationalité du transporteur, y compris si ce transporteur relève d'un État n'ayant pas ratifié la convention ;
- pour un vol entre un État membre de l'Union Européenne et un État tiers n'ayant pas ratifié la convention de Montréal, la convention ne s'applique pas ; en revanche pour les transporteurs communautaires le règlement CE 889/2002 s'applique, ce qui concrètement revient à rendre la convention de Montréal applicable par l'effet de la transposition ;
- pour un vol entièrement réalisé à l'intérieur d'un État membre de l'Union Européenne par un transporteur relevant d'un État tiers, la convention de Montréal ne s'applique pas, que cet État ait ratifié ou non ladite convention ; en revanche, le règlement CE 889/2002 est applicable, ce qui est une application de fait de la convention par l'effet de la transposition ;
- pour un vol réalisé par un transporteur communautaire entre deux États tiers n'ayant pas ratifié la convention, celle-ci ne s'applique pas mais le règlement CE 889/2002 est applicable (même conséquences que précédemment)

Pour les départements d'Outre-mer, les règles applicables sont les mêmes que pour les départements métropolitains.

Pour les territoires d'Outre mer, seule la convention de Montréal est applicable : elle s'applique pour tous les vols entre les T.O.M et la métropole (y compris les D.O.M), dès lors qu'une escale a lieu dans un autre État (que celui-ci ait ratifié ou non la convention).

A - L'information sur les tarifs

1 - Sur cette question, la problématique exposée par les membres du collège consommateurs et par M ; de Carné, rapporteur, de ce collège, peut conduire à distinguer deux aspects :

- d'un côté, la politique tarifaire et le respect du consommateur

La question est de savoir comment les opérateurs du transport aérien, avec un système de gestion des tarifs et d'ajustement de l'offre à la demande de plus en plus élaboré, peuvent apporter une information tarifaire claire, fiable, reflétant la réalité d'un service de transport effectivement proposé et fournir en outre les informations précises, en complément du tarif, sur

- le nombre de places disponibles au prix indiqué,
 - la durée de validité de l'offre,
 - les taxes et redevances qui entrent dans le prix facturé au consommateur,
 - les conditions de l'offre : date d'application, délais de réservation, modalités de paiement, possibilités de résiliation ; l'objectif (pour éviter des ambiguïtés comme celle où le prix du retour est plus important que le prix aller - qui fait l'objet de la communication - alors qu'il y a obligation de prendre un aller/retour,
 - horaires spécifiques pour bénéficier d'un tarif faisant, par exemple, l'objet d'une campagne publicitaire.
- De l'autre, le degré de précision du prix communiqué au consommateur : dès lors que le prix d'un billet d'avion est la contrepartie d'un service de transport et de l'usage d'infrastructures aéroportuaires, la question se pose de savoir avec quelle précision le prix doit être communiqué au consommateur (prix distinguant transport et redevances et taxes d'aéroport, voire distinguant entre ces différentes redevances et taxes, prix hors taxes ou toutes taxes comprises, ...).

2 - Le groupe de travail a, sur ce point, entendu la compagnie Air France qui a exposé notamment sa politique tarifaire, les contraintes qui pèsent sur l'élaboration des tarifs, les objectifs poursuivis.

Air France s'est attaché à préciser ce qu'est un prix dans le transport aérien, a détaillé les différentes conditions de segmentation des tarifs et décrit les principes de disponibilité de ces tarifs.

- Les types de tarifs

Il existe deux types de tarifs :

- les tarifs publics, qui sont disponibles dans toutes les agences IATA et pour tous les clients et qui sont distribués de façon électronique par les systèmes informatisés de réservation (principalement Amadeus en France),
- les tarifs firme, qui sont établis pour une entreprise particulière, confidentiels, soumis à une relation contractuelle (fournisseur, distributeur, client) et calculé en tenant compte d'une réduction sur le prix public.

Ces tarifs font partie d'une gamme qui a pour vocation de couvrir l'ensemble des besoins de la clientèle. Cette gamme doit permettre d'offrir des prix compétitifs qui correspondent aux différents segments de la clientèle.

Un tarif traduit donc un niveau de prix, déterminé pour une période donnée, des conditions de segmentation, une disponibilité par vol.

- La segmentation

Elle est conçue à partir des besoins des passagers avec le souci de donner de la flexibilité lorsque le tarif est plus élevé. Elle tient compte de conditions liées à l'achat (dates de réservation, possibilités d'annulation), au voyage (durée de séjour, possibilité de changer le billet), à l'état civil (jeunes, seniors). Elle intègre les comportements de la clientèle qui peuvent être regroupés en deux catégories : le comportement « loisir » et le comportement « affaire ».

- La gamme tarifaire

Sa construction suppose d'analyser en permanence les besoins des clients afin de déterminer si la gamme des tarifs qui est proposée est en adéquation avec leurs attentes et de créer les tarifs adaptés, facilement utilisables par la cible visée.

Ainsi, à titre d'exemple, les réservations en cabine affaire long courrier sont plutôt tardive et pour des courts séjours alors que pour la cabine économique, les achats sont plus anticipés et pour des séjours plus longs (pour un voyage loisir vers l'Amérique du sud, 60 à 80 % des passagers qui achètent un tarif d'entrée de gamme le font plus de six semaines avant le départ).

Ces constatations conduisent la compagnie à diversifier son offre tarifaire dans chaque cabine.

- Réservation et disponibilité

La compagnie s'attache à proposer un programme de vols très dense permettant de toucher l'ensemble de la clientèle. Dans cette logique, elle adapte la disponibilité des vols en fonction de la clientèle attendue. Il en résulte que tous les tarifs ne sont donc pas disponibles sur tous les vols.

Pour autant, les vols aux tarifs les plus bas restent disponibles. La compagnie veille, lorsqu'un tarif est créé, à ce que l'allocation de places soit faite de façon à permettre un volume total disponible significatif.

Elle cite en exemple le nombre de sièges disponibles chaque jour au tarif le plus bas sur les principales destinations européennes. Elle montre que ce nombre s'établit ³ entre 17 % pour Berlin et 51 % pour Genève. De même, elle rappelle que pour sa promotion de Noël 2004 (vendue pendant dix jours début décembre au prix de 39 € hors taxes par vol à destination de l'Europe effectué de janvier à mars 2005), les sièges disponibles étaient de 1,2 millions pour l'Europe et de 1,1 million pour la Métropole.

³ statistique hiver 2004

En conclusion, elle souligne que l'offre tarifaire qu'elle propose est complète (cible les besoins de la clientèle), disponible (programme de vol dense), transparente (conditions accessibles par l'agent de voyage et le client).

3 - L'audition de M. F..., représentant de la compagnie Easy Jet, a permis d'élargir la réflexion au cas des compagnies à bas coûts (« low cost ») dont le modèle économique diffère de celui adopté par les compagnies traditionnelles.

En ce qui concerne l'information des consommateurs, la compagnie souligne que ses campagnes publicitaires par voie d'affichage restent limitées. Sa démarche est directement ciblée sur le passager puisqu'elle vend ses billets à 98% par Internet et 2% par l'intermédiaire des centres d'appel.

Le prix est affiché tout compris. Dans le détail, la réservation sur internet implique le déroulé suivant : sur la page d'accueil, apparaissent les prix d'appel annonces lors des campagnes publicitaires. La première page indique le prix du vol, la seconde page indique le prix du vol et le montant des taxes et redevances aéroportuaires. La distinction entre les montants est faite précisément de manière à faire apparaître la partie du coût global qui revient à la compagnie aérienne et celle qui revient à d'autres prestataires de services.

S'agissant de la politique commerciale, la compagnie précise que des prix d'appel sont pratiqués sur des durées limitées. Les prix tiennent compte de plusieurs paramètres : existence et antériorité de la ligne, durée, période choisie.

Chaque avion est découpé par blocs de huit sièges. Lorsqu'un prix d'appel est pratiqué, il peut concerner plusieurs blocs de huit sièges. Lorsque tous les sièges prévus pour être vendus au prix d'appel sont réservés, les sièges restant sont vendus au prix habituel. En règle générale, la part des sièges vendus à prix d'appel par rapport au nombre total de sièges vendus est plus important dans les compagnies à bas prix que dans les compagnies traditionnelles. Leur modèle économique ne leur permet pas d'annoncer des prix que les consommateurs ne pourraient pas trouver de manière effective au moment de la réservation.

La compagnie souligne que les compagnies à bas prix pratiquent, depuis l'origine, une politique tarifaire fondée sur le principe « plus vous réservez tôt, moins c'est cher ».

Easy Jet rappelle quelle a fait évoluer son site Internet pour tenir compte des réclamations et demandes de ses clients. A titre d'exemple, la première page du site offre trois possibilités : les horaires pour la date demandée, ceux pour la veille, ceux pour le lendemain. En outre, un calendrier permet de présenter au passager les meilleurs tarifs proposés sur les 15 jours autour de la date choisie, ce qui lui laisse une possibilité de choix élargie s'il n'est pas tenu par une date de départ. Une autre option est également proposée : elle consiste à présenter au consommateur l'ensemble des promotions offertes sur les destinations européennes desservies par la compagnie.

La compagnie a également exposé les contraintes qu'elle connaissait en matière de paiement à distance et d'impact sur le prix des billets. Elle a annoncé que cette situation, qui résulte d'une perception de la carte bancaire qui diffère selon les systèmes bancaires (sens donné aux termes « cartes de crédit » et « cartes de débit »), était susceptible d'évoluer dans des délais rapprochés.

4 - Le groupe de travail a également obtenu des précisions sur la nature et le contenu des taxes et redevances qui s'appliquent au transport aérien.

M.S...(UCCEGA), notamment a rappelé la complexité du dispositif et la diversité des prélèvements de toute nature qui sont opérés sur les utilisateurs des infrastructures aéroportuaires, en contreparties de l'usage qui est fait de ces infrastructures.

Il faut distinguer

- a) Les redevances aéronautiques : ce sont les redevances acquittées par les transporteurs aériens pour l'utilisation des aéroports, dans le cadre du service public aéroportuaire ; ce sont des redevances pour service rendu dont le montant était, jusqu'à maintenant arrêté par les aéroports sous le contrôle conjoint du ministre chargé des transports(DGCA) et du ministre chargé de l'économie(DGCCRF). La réforme en cours du système aéroportuaire va conduire à modifier le champ d'application et les modalités de la régulation tarifaire, celle-ci ne devant désormais s'appliquer qu'aux seuls aéroports non transférés aux collectivités territoriales.

Ces redevances aéronautiques comprennent :

- la redevance « atterrissage » : elle est perçue sur les compagnies aériennes pour l'utilisation des infrastructures qui permettent à l'appareil de se poser ; son montant tient souvent compte du poids de l'appareil ;
- la redevance « balisage » : elle est perçue sur les compagnies aériennes lorsque l'atterrissage de l'appareil rend nécessaire que la piste soit balisée ;
- la redevance « stationnement » : elle est perçue sur les transporteurs aériens et tient compte des caractéristiques de l'appareil et des conditions du stationnement ;
- la redevance « passager » : elle est perçue sur les compagnies aériennes qui ont, dans les faits, externalisé cette charge en faisant apparaître son montant séparément du prix du billet ; le montant de cette redevance peut varier selon qu'il s'agit d'un vol domestique ou international.

D'autres redevances pour service rendu peuvent être facturées aux compagnies aériennes comme, par exemple, l'utilisation des banques d'enregistrement. Ces redevances complémentaires sont fixées à l'initiative de chaque aéroport.

b) Les redevances extra-aéronautiques

Elles correspondent aux montants qui sont demandés généralement à des professionnels exerçant une activité au sein d'un aéroport, celle-ci n'étant pas directement liée au transport aérien. Traditionnellement, ces redevances sont à la charge des commerces, hôtels et autres activités de ce type implantés dans le périmètre aéroportuaire.

Elles peuvent être perçues aussi auprès du consommateur, qui n'est pas nécessairement un passager, dans le cas notamment des parcs de stationnement automobiles.

Le modèle économique retenu par de nombreux aéroports fait que les recettes tirées de ces extra-aéronautiques permettent de limiter le montant des redevances aéronautiques.

c) Les taxes

Elles sont décidées par l'État et visent à couvrir des dépenses liées à des missions d'intérêt général. La principale de ces taxes est la taxe d'aéroport. Elle vise à permettre aux autorités aéroportuaires de mettre en place tous les systèmes de surveillance, de contrôle et de sécurité de nature à garantir la sûreté du transport aérien et des passagers. Cette taxe est établie sous la forme d'un montant forfaitaire par passager.

5 - Le groupe de travail a également examiné si le prix du billet « tout compris » devrait ou non inclure les frais éventuellement facturés par les agences de voyages.

Mme B... (syndicat national des agences de voyage) et M. L.... (fédération nationale de l'aviation marchande) ont rappelé l'évolution récente de la pratique des compagnies aériennes en matière de rémunération des agences de voyage.

Avant 2005, il semble que, d'une manière générale, les compagnies aériennes versaient une commission aux agences qui commercialisaient leurs billets.

Le montant en était déterminé par un pourcentage du prix du billet, de l'ordre de 7,5% pour les vols domestiques, 9% pour les vols internationaux.

Les frais de service des agences étaient donc incorporés dans le prix du billet, même si, en droit, rien ne s'imposait à ce que des agences facturent leur frais d'intervention en plus.

L'évolution constatée récemment tend à la diminution de la commission (taux de 1 à 5%) voire à sa suppression. Il est aujourd'hui trop tôt pour affirmer si la tendance est générale, mais de grandes compagnies ont ainsi modifié leurs relations avec les agences de voyage.

Les agences de voyages qui assurent environ 75% à 80% des ventes de billets ont modifié en conséquence leur frais de service. Chaque agence déterminant librement des frais de service dans un contexte concurrentiel, les agences appliquent donc des frais différents.

Ces frais sont soumis aux règles générales d'information sur les prix.

Cette évolution de la situation en matière de rémunération peut conduire à distinguer deux cas de figure :

- si une publicité est faite par une agence de voyages pour une destination précise, le prix « tout compris » peut sans difficulté particulière incorporer la rémunération de ladite agence,
- si la campagne est le fait d'un transporteur aérien, la diversité possible des frais d'agence fait obstacle à une communication du prix « tout compris » incorporant la rémunération des agences de voyage.

B - Le règlement des litiges

En matière de règlement des litiges, le groupe constate que le consommateur dont le contrat conclu avec le transporteur aérien n'a pas été respecté dispose de deux voies de recours traditionnelles : la sollicitation du prestataire de service, la saisine du juge.

Dans un contexte où le nombre de réclamations s'accroît, la question se pose de la réponse qu'il convient d'apporter au consommateur. Celle-ci peut être double :

- une amélioration globale du service rendu, de manière à réduire les causes du litige,
- une adaptation du dispositif de règlement des litiges.

Hors ce qui peut résulter de l'action judiciaire, le règlement d'un litige dépend très largement du libre arbitre du fournisseur de service. Celui-ci donne suite ou non à la réclamation du client sur la base de critères qu'il a lui-même défini et qui font partie de sa politique commerciale.

Les réclamations des consommateurs sont parfois transmises au fournisseur des services (la compagnie aérienne, l'aéroport, l'agence de voyages) par l'Administration auprès de qui les consommateurs sollicitaient régulièrement un soutien dans leurs démarches. Dans cette mission, la DGAC et la DGCCRF ne disposent ni d'un pouvoir de médiation, ni d'un pouvoir d'arbitrage :

- l'une et l'autre peuvent dire le droit, au regard notamment des textes qu'elles ont la mission d'appliquer ; la DGCCRF peut, en ce qui concerne la protection du consommateur, constater et saisir le Parquet si le contrat a pu être faussé, au détriment du consommateur, par des pratiques répréhensibles (par exemple, publicité mensongère, non-respect des règles relatives à la vente à distance, au démarchage, ...)
- mais elles ne disposent pas d'un pouvoir de médiation en ce sens qu'elles ne sont pas investies du pouvoir de dégager une solution au litige qui recueille l'accord des deux parties,
- elles ne disposent pas d'avantage d'un pouvoir d'arbitrage, c'est-à-dire de celui de trancher un litige en prenant une décision qui s'impose aux parties.

Deux éléments doivent conduire à faire évoluer la situation actuelle :

Le nombre des litiges : le transport aérien ne peut poursuivre son développement si celui-ci s'accompagne d'un niveau d'insatisfaction des utilisateurs croissant ;

La médiation est aujourd'hui la solution privilégiée pour résoudre les difficultés entre les professionnels et les consommateurs ; c'est un instrument souple, qui associe responsabilité et indépendance ; il est aujourd'hui utilisé par de nombreuses entreprises (EDF, SNCF, RATP, Aéroport de Paris, banques, sociétés d'assurance, opérateurs de télécommunication, ...). C'est un système de règlement des litiges rapide et peu coûteux qui constitue un dispositif adapté pour préserver la confiance que le consommateur doit avoir dans le prestataire qui lui fournit le service.

C - La surréservation

A la différence des compagnies « low cost », les compagnies traditionnelles permettent généralement à leurs clients d'annuler à tout moment leur réservation, ce qui n'est pas sans présenter un risque pour le transporteur car le siège correspondant au billet annulé ne sera pas forcément revendu. Pour limiter ce risque, les compagnies vendent davantage de places qu'ils n'ont de sièges disponibles dans l'avion en se fondant sur le pourcentage d'annulations observé sur la liaison concernée (pourcentage variable selon les dessertes et les périodes.) Or, quelle que soit la fiabilité des outils statistiques utilisés par ces opérateurs, les pourcentages exprimés n'expriment que des probabilités. Il arrive donc que certains passagers ne puissent embarquer, tout simplement parce que sur un vol donné, les désistements se sont finalement avérés inférieurs aux estimations. Comme par ailleurs certaines compagnies déterminent leur « suroffre » au plus près de leurs estimations de désistement (ceci pour être certaines de parvenir à un remplissage maximum), les cas de refus à l'embarquement ne sont pas rares.

La surréservation (ou plus exactement la suroffre) permet aux compagnies d'optimiser le remplissage des appareils (et donc d'être plus à même de pratiquer des prix compétitifs) tout en laissant une réelle souplesse au consommateur en matière de réservation de son billet. En revanche, il est équitable que les passagers qui ont été victimes de refus d'embarquement du fait de cette pratique soient dûment indemnisés.

Tel est notamment l'objet du règlement CEE n° 261/2004 (texte publié au Journal Officiel des Communautés Européennes du 17 février 2004). Ce règlement prévoit en effet un système de compensation pour les passagers refusés à l'embarquement sur un vol au départ ou à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union Européenne et soumis aux dispositions du traité CE. Aux termes de ce texte, les passagers concernés ont droit à une indemnisation immédiate (de 250 à 600 euros selon la distance du vol), au remboursement du prix du billet et, dans le cas ou une partie du voyage a déjà été effectuée, à un vol retour ou - si les intéressés n'optent pas pour cette solution - à un ré acheminement vers la destination finale, dans des conditions de transport comparables. Les passagers ont par ailleurs droit à une prise en charge adaptée à la situation et aux délais.

Ce texte, en vigueur depuis le 17 février 2005, est directement applicable dans les États membre de l'Union Européenne, ce qui signifie que les particuliers peuvent l'invoquer directement pour faire valoir leurs droits auprès des opérateurs économiques ou auprès des tribunaux. Il s'agit donc d'une avancée significative pour les passagers.

Les garanties apportées par ce règlement peuvent toutefois présenter un inconvénient : celui d'une application « mécanique » de ce dispositif. Puisque les compagnies savent qu'elles devront en tout état de cause indemniser le passager, et puisque le montant de l'indemnité et les prestations « compensatrices » sont prévus par le texte, elles pourraient être tentées de négliger la concertation avec les passagers concernés.

Certains transporteurs pourraient même voir dans cette « forfaitisation » du refus à l'embarquement le nécessaire prix à payer pour un remplissage optimum de leurs appareils.

D - La qualité de service

L'aéroport est un point de passage obligé du client du transport aérien. Il est aussi la structure où se concentrent les différentes activités liées au transport aérien. De la coordination de ces activités dépend la qualité de service offerte aux utilisateurs de l'aéroport, les compagnies aériennes et les passagers.

L'UCCEGA représentée par MM. S.... et C.... et Mme B.... a présenté au groupe de travail la démarche qu'elle a initié en matière de qualité dans les aéroports.

1 - A l'origine de cette démarche, plusieurs initiatives prises notamment par les aéroports de Lille, de Nantes, de Fort-de-France. Celles-ci ont révélé un constat : celui de l'ignorance mutuelle dans laquelle se trouvaient les différents acteurs du transport aérien.

Ce constat à conduit à tenir des assises à Nantes en mai 2000 au cours desquelles trois décisions ont été prises :

- créer des comités locaux de qualité en aéroport,
- créer un comité national de qualité,
- tenir des assises nationales tous les deux ans.

La démarche visant à promouvoir la qualité en aéroport s'est articulée autour des objectifs suivants :

- faciliter le stationnement des véhicules,
- faciliter la circulation des piétons,
- fluidifier le fonctionnement du poste d'inspection filtrage,
- optimiser le rangement des matériels,
- informer les clients de façon dynamique et silencieuse,
- réduire les attentes,
- prendre en charge les clientèles particulières,
- procéder à des enquêtes régulières sur la satisfaction de la clientèle,
- sensibiliser les personnels au fonctionnement de l'aéroport,
- former et sensibiliser les personnels à la qualité de service.

La démarche ainsi définie impliquait une coordination des différents intervenants dans les aéroports (gestionnaires d'aéroports, administrations, notamment DGAC, DGDDI, Police de l'air et des frontières, organisations professionnelles représentant les compagnies aériennes, les assistants en escale).

2 - En 2001, 50 aéroports français ont signé les engagements de Lisbonne, un an avant l'échéance.

Dans ce contexte, l'accent était mis alors sur :

- l'accueil des personnes à mobilité réduite,
- l'information des passagers sur leurs droits (affichage de la charte sur les droits des passagers),
- l'accès aux aéroports par les moyens de transport terrestre,
- la fourniture de l'infrastructure pour l'enregistrement, les bagages et la sûreté,
- la maintenance des matériels,
- la gestion des chariots,
- l'orientation et la présence de guichets d'information,
- la propreté,
- la gestion des commentaires des clients (délai de réponse de 28 jours).

3 - Les événements du 11 septembre 2001 n'ont pas été sans conséquence sur la qualité de service, en raison notamment de l'accroissement des contrôles opérés dans les aéroports.

Les assises nationales de la qualité en aéroport d'avril 2002 ont cependant permis de vérifier la poursuite de la démarche avec les initiatives prises par la Police de l'air et des frontières (lecture optique des passeports), la Douane (simplification des procédures pour le fret express) et par certains aéroports comme Clermont-Ferrand, Lyon-St Exupéry, Marseille, Nice, Lille, Aéroport de Paris.

4 - A ce jour, la plupart des aéroports sont certifiés ISO 9001 et ISO 14001.

Pour 2006, la démarche va être poursuivie et des réponses concrètes apportées sur les thèmes suivants : assistance appropriée de tous les acteurs, y compris en cas de crise, service adapté pour clientèle particulière, informations sur l'offre de transport, sur les conditions d'accès, traitement approprié et réactif des réclamations, traitement des bagages.

Cette démarche est poursuivie par chaque aéroport qui met en place les actions de son choix. A terme, cela pourra déboucher sur une initiative nationale et une certification de service.

Conclusion

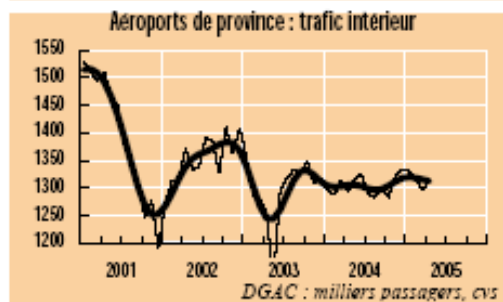
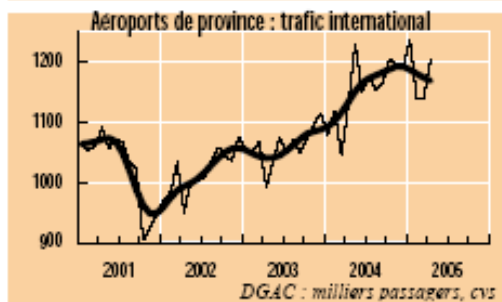
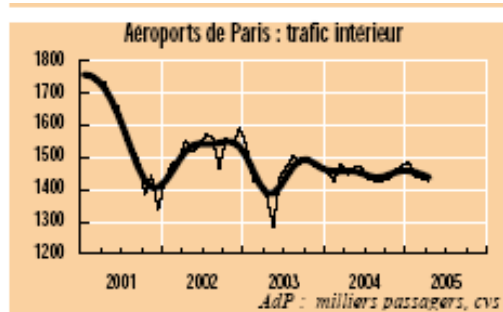
Sur la base des éléments d'informations recueillis, le groupe a déclenché un consensus afin de parvenir à une amélioration de la situation.

Les représentants du collège professionnel, notamment M. Lebrun (rapporteur), M. L.... (FNAM), M. E.... (BAR), M. B.... (SCARA) ont appelé l'attention du groupe sur la nécessité de tenir compte de deux éléments :

- la concurrence internationale : les compagnies aériennes interviennent sur un marché mondial et doivent pouvoir exercer leur activité dans les mêmes conditions que leurs concurrents,
- au cours des dernières années, l'évolution du transport aérien a été favorable au consommateur ; il en a fait profiter le consommateur dans des proportions croissantes.

Les représentants du collège consommateur ont pris acte de ces éléments et souligné l'intérêt de concilier les contraintes des compagnies aériennes et les attentes des consommateurs sur les différents sujets mentionnés dans le mandat et redéfinis par le groupe de travail.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le groupe de travail propose d'émettre l'avis joint en annexe.



Indice de prix du transport aérien

