

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation»

COM(2007)709 final — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

Le 5 décembre 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 71 et 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 mai 2008 (rapporteur: M. McDONOGH).

Lors de sa 445^e session plénière des 28 et 29 mai 2008 (séance du 29 mai 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 75 voix pour et 1 abstention.

1. Recommandations

Le CESE approuve et soutient les recommandations formulées par la Commission; il préconise néanmoins de les compléter à l'aide des mesures ci-après.

1.1 Il convient d'introduire une réglementation prévoyant que les transporteurs associés de l'UE se désengagent de toute participation dans les systèmes informatisés de réservation (SIR), ainsi que des mesures destinées à empêcher les investissements futurs, directs ou indirects, des transporteurs dans les SIR.

1.2 Les règles applicables aux transporteurs associés doivent être maintenues tant que ces compagnies aériennes n'ont pas cédé leur participation dans les SIR.

1.3 Les dispositions imposant un affichage neutre doivent être abrogées. Le maintien d'un affichage principal présente souvent un intérêt limité dans les faits, eu égard à la diversité des préférences ou des approches qui caractérisent les voyageurs, qu'ils soient des particuliers ou des entreprises, et sachant que pour les informations de voyages proposées sur Internet, les règles de neutralité sont rarement respectées ou ne sont pas couvertes par le code de conduite.

1.4 Il convient de faire en sorte que l'affichage des tarifs inclue, à tout moment, l'ensemble des taxes, redevances et surtaxes ainsi que les coûts des SIR. La transparence des informations relatives aux vols doit être garantie, eu égard notamment à des pratiques trompeuses telles que le partage de code, où l'opérateur doit être clairement indiqué au consommateur.

1.5 Il faut permettre aux agences de voyage et aux compagnies aériennes de négocier librement avec les SIR les conditions d'utilisation et d'achat des données relatives à la commercialisation, aux réservations et aux ventes (MIDT).

1.6 Les règles de protection des données doivent être renforcées pour garantir une protection particulière à toutes les personnes auxquelles se rapportent les données d'un dossier

passager («Passenger Name Record» — PNR), et pas seulement au voyageur.

1.7 La mise en œuvre des dispositions du code relatives à la protection des données, et en particulier au transfert des informations personnelles détenues par les compagnies aériennes à des pays tiers (organismes commerciaux et gouvernementaux) doit être garantie par l'UE et reconnue au moyen de traités bilatéraux conclus avec les gouvernements des pays tiers concernés, plutôt qu'à travers des engagements qui ne sont pas juridiquement contraignants.

1.8 Il y a lieu d'introduire de nouvelles règles prévoyant que tous les dossiers passager créés par les abonnés aux SIR soient protégés par les articles du code relatifs à la protection des données, et ce sans exception, y compris pour les compagnies aériennes qui confient l'hébergement de leurs bases de données PNR aux fournisseurs SIR, ainsi que pour les agences de voyages, les voyagistes, et les sociétés commerciales.

1.9 Il faut supprimer la disposition prévoyant un préavis de trois mois pour la résiliation par les abonnés des contrats qu'ils ont conclus avec les fournisseurs de SIR.

1.10 La responsabilité des SIR en matière de contrôle des données doit être reconnue formellement, non seulement pour les données relatives au transport aérien et ferroviaire mais également pour celles concernant les hôtels, voitures, ferrys, contrats d'assurance et autres enregistrées dans leurs systèmes.

1.11 Il convient d'encourager l'entrée de nouveaux SIR sur le marché, et de renforcer ainsi la concurrence entre les vendeurs de systèmes. Les intérêts des abonnés et des consommateurs seront mieux servis grâce à une amélioration du service, de la technologie utilisée et une tarification concurrentielle.

1.12 Il est nécessaire d'encourager les entreprises de services ferroviaires à diffuser leurs offres au moyen des SIR et de promouvoir ces modes de transport plus écologiques au sein de l'UE.

2. Introduction

2.1 Le 15 novembre 2007, la Commission a proposé une révision du code de conduite n° 2299/89 pour l'utilisation des SIR. Ce règlement a été établi pour prévenir les comportements anticoncurrentiels dans un marché unique, où l'application des seules règles générales de concurrence serait insuffisante. À l'époque, le SIR était le seul canal viable par lequel les consommateurs pouvaient avoir accès aux informations concernant les transports, et, chose importante, les SIR étaient détenus et contrôlés par des compagnies aériennes.

2.2 Le SIR est un système informatisé utilisé pour enregistrer, retrouver, diffuser et réserver des offres de voyage.

2.2.1 À l'heure actuelle, il existe quatre SIR, à savoir SABRE, Galileo, Worldspan et Amadeus. Tous ces systèmes sont américains, à l'exception d'Amadeus, qui est européen. Galileo et Worldspan ont fusionné en 2007 mais fonctionnent toujours comme des entités séparées.

2.3 La situation a totalement changé pour les SIR, pour les raisons citées ci-après.

2.3.1 La plupart des compagnies aériennes ont vendu les actions qu'elles détenaient dans les SIR, à l'exception notable d'Air France, de Lufthansa et d'Iberia ⁽¹⁾.

2.3.2 Avec l'avènement de l'Internet, les SIR ne sont plus les seuls canaux disponibles pour effectuer des réservations aériennes. Dans la mesure où l'accès à Internet continue à se développer dans tous les États membres de l'UE ⁽²⁾ et que la technologie d'accès aux données de voyage en ligne continue à s'améliorer, la dépendance à l'égard des SIR comme unique moyen de disposer d'informations à cet égard continuera à s'amenuiser.

2.4 Aux États-Unis, le marché des SIR est déréglementé depuis 2004, sur la base d'un désengagement total des transporteurs associés de la participation aux SIR. Depuis lors, les prix des redevances de réservation ont baissé de 20 à 30 %. Les transporteurs de l'UE peinent à faire face à la concurrence des transporteurs américains, en tant qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des contrats plus favorables avec les fournisseurs de SIR.

2.5 En raison de l'application du code de conduite, le marché européen des SIR reste dominé par un oligopole et le pouvoir de négociation n'est pas équitablement réparti entre les principaux acteurs. Les SIR disposent d'un marché garanti et ont la mainmise sur les relations avec les agences de voyage, tandis que les compagnies aériennes ont renforcé leur position dans les négociations en développant leurs moyens de diffusion par Internet.

2.6 Exception faite des dispositions relatives aux transporteurs associés, on suppose que les règles générales de la concurrence de l'UE suffiraient à prévenir les abus, en matière par exemple de fixation de prix, en l'absence d'une réglementation sectorielle spécifique.

3. Observations

3.1 Transporteurs associés

3.1.1 Les compagnies aériennes qui détiennent une participation dans un SIR sont appelées «transporteurs associés». L'abrogation des règles applicables aux transporteurs associés serait trop risquée, dans la mesure où trois des plus grandes compagnies aériennes européennes (Iberia, Lufthansa et Air France)

détiennent des participations importantes dans le système Amadeus. Les risques de comportements anticoncurrentiels sont trop élevés et l'existence d'une domination sur les marchés domestiques constitue une menace réelle pour les autres SIR comme pour les transporteurs ne détenant pas de participation.

3.1.2 L'UE devrait introduire des mesures interdisant à l'ensemble des compagnies aériennes toute propriété ou participation (actuelle et future) dans les SIR.

3.1.3 Une dissociation totale du contrôle des SIR et des compagnies aériennes ou de tout autre fournisseur de services de transport éliminerait en dernier ressort toute possibilité d'entente ou de concurrence déloyale de la part des transporteurs associés. Dans cette hypothèse, il serait possible de simplifier encore davantage le code de conduite en éliminant les nombreuses mesures de sauvegarde que la proposition 709-2007 de la Commission a mises en place pour les transporteurs associés. Le marché de la distribution des voyages profiterait dans son ensemble d'une telle évolution, car tant les SIR que les compagnies aériennes bénéficieraient de conditions égales de concurrences, et il ne pourrait y avoir de soupçon ou de crainte d'abus.

3.1.4 En attendant que ces conditions soient remplies, les dispositions spécifiques applicables aux transporteurs associés à l'article 10 doivent être conservées afin d'empêcher les comportements anticoncurrentiels.

3.2 Affichage neutre pour les agences de voyage «en ligne» et traditionnelles

3.2.1 Le code garantit que tous les affichages des vols proposés par les SIR soient neutres et classés selon des critères non biaisés ou discriminatoires. Les agents de voyage sont tenus d'informer leurs clients des options de vol en les classant en fonction de la durée totale du vol (vols directs sans escale puis les autres vols directs et enfin les vols avec correspondance). Toutefois, les clients peuvent demander à ce que les options soient affichées dans un ordre différent, en fonction de leurs besoins.

3.2.2 Le maintien de la neutralité de l'affichage est inutile dans les conditions de marché actuelles, étant donné en particulier qu'il n'existe pas de dispositions en matière de neutralité pour les canaux de distribution électroniques comme les sites Internet des compagnies aériennes et les outils d'autoréservation des entreprises.

3.2.3 Le jeu de la demande qui s'exerce sur le marché assure que les clients aient accès à tous les transporteurs, et même dans le cas des agences de voyage en ligne détenues par des SIR telles que Lastminute.com et ebookers, tous les vols qui peuvent être réservés sont généralement disponibles, même si le classement est biaisé.

3.2.4 Les sites comparatifs de voyages en ligne ⁽³⁾ permettent aux transporteurs et aux agences de voyage, moyennant paiement, de se trouver en première place dans les résultats de la recherche, indépendamment du prix ou des horaires. Le consommateur peut classer les vols en fonction de toute une palette de critères, dont le prix total, l'heure de départ, le transporteur ou la durée totale de vol. Par conséquent, on ne peut pas dire que le consommateur soit privé de possibilités d'accéder à des informations neutres, dans la mesure où il peut en disposer. C'est le consommateur qui choisit en dernier ressort l'option qui lui convient le mieux.

⁽¹⁾ Propriété collective de 46,4 % d'Amadeus.

⁽²⁾ Le pourcentage de pénétration est actuellement de 50 % pour l'ensemble des États membres de l'UE.

⁽³⁾ Par exemple Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Dans les entreprises, les affichages des informations de vol aux voyageurs sont généralement régis par la politique de voyage, les tarifs, et les choix de transporteurs pratiqués par l'entreprise, plutôt que par la neutralité.

3.2.6 La suppression de la neutralité de l'affichage permettrait aux transporteurs de payer pour être placés en meilleure position dans les affichages des SIR. Pour les raisons précitées, il est toutefois peu probable que les plus petits transporteurs aient à subir des pertes importantes de parts de marché. Le consommateur choisira en fonction de ses besoins en matière de voyage et non du classement affiché. Un parallèle peut être dressé avec les résultats d'une recherche sur Google, qui permettent d'avoir librement accès aux informations, même si certains fournisseurs peuvent payer pour être mieux placés dans les résultats de la recherche. Il n'y a pas de raison que ce soit différent pour le secteur du voyage.

3.2.7 Dans ces conditions, il est recommandé d'abroger l'article 5 relatif à l'affichage. Il n'est pas nécessaire de réglementer les informations, dans la mesure où les forces du marché et les choix des consommateurs garantiront que les informations disponibles au sujet des voyages soient représentées de manière équitable.

3.2.8 Il est dans l'intérêt du consommateur que, dès l'affichage initial des résultats, les tarifs proposés soient les plus transparents possibles, et qu'ils incluent ainsi toutes les taxes, redevances et droits, y compris les redevances de SIR. Une telle démarche empêchera les compagnies aériennes de fausser l'affichage en n'incluant les surtaxes qu'à un stade plus avancé de la réservation.

3.3 Règles concernant les données relatives à la commercialisation, aux réservations et aux ventes

3.3.1 Les données MIDT contiennent des informations détaillées sur l'activité globale de réservation des agences de voyage et des compagnies aériennes. Ces informations sont rassemblées par les SIR et vendues aux compagnies aériennes. Ces données permettent aux compagnies aériennes de disposer d'informations concurrentielles intéressantes, et notamment des réservations, des gains des agences de voyage et des caractéristiques des déplacements.

3.3.2 Afin de rétablir un certain équilibre entre les compagnies aériennes et les agences de voyage, et dans l'intérêt des consommateurs, il faudrait masquer, de manière directe ou indirecte, l'identification des agents de voyage, ce qui serait positif pour l'ensemble du marché. Si l'on reconnaît toutefois que les données MIDT peuvent également être obtenues auprès d'autres sources telles que l'Association du transport aérien international (IATA), il faudrait également permettre aux abonnés de négociateur, sur une base non réglementée, les modalités d'utilisation des données avec les SIR, afin de ne pas dévaluer de trop ces informations.

3.3.3 Il convient d'ajouter à l'article 7 une disposition qui permettra aux compagnies aériennes et aux abonnés de négociateur librement avec les SIR les conditions d'achat des données MIDT.

3.4 Règles relatives aux abonnés SIR

3.4.1 Les règles actuellement en vigueur visent à protéger les agences de voyage en leur permettant de résilier un contrat conclu avec un SIR moyennant un préavis de trois mois.

3.4.2 Il est recommandé d'abroger l'article 6 paragraphe 2 afin de permettre aux acteurs concernés de négocier librement, sans qu'il faille édicter de règles en la matière.

3.5 Accords d'hébergement

3.5.1 La question de l'hébergement ne devrait pas être abordée dans le cadre des contrats SIR, mais être traitée séparément, afin d'éviter tout traitement préférentiel des compagnies aériennes hébergées et en particulier des transporteurs associés. Si les transporteurs associés se désengagent des SIR, cette règle peut cesser d'être applicable.

3.6 Protection des données

3.6.1 Un dossier passager est un document créé par le SIR lorsqu'un passager effectue une réservation de vol, train, hébergement, location de voiture, assurance ou de tout autre produit lié à un voyage. Les informations qui figurent dans ce document sont des plus sensibles et devraient dès lors faire l'objet de règles restrictives en matière de respect de la vie privée. Parmi les informations répertoriées dans un dossier passager figurent entre autres le nom du passager, ses coordonnées, sa date de naissance, ses préférences personnelles qui peuvent par exemple révéler sa religion (le fait de demander un repas casher), les informations relatives à la personne qui paie les tickets, les données relatives à la carte de crédit, les amis, la famille ou les collègues qui ont réservé le même trajet, le nom de l'agent de voyage et ses coordonnées, et dans le cas des voyages d'affaires, des codes sont souvent ajoutés au PNR pour indiquer à quel département ou client est imputé le prix du voyage, ou pour noter si, par exemple, le voyageur appartient à un syndicat. Il est ainsi possible de dresser un profil extrêmement détaillé tant des passagers que des autres personnes liées à la réservation et l'UE doit garantir la protection de ces données personnelles, comme indiqué dans le code.

3.6.2 Les règles de protection des données du code de conduite sont systématiquement enfreintes par les SIR lorsque:

- des données sont transférées à partir de l'UE vers un pays tiers;
- des informations personnelles sont traitées sans l'accord de la personne concernée;
- les informations placées sous la responsabilité du SIR sont employées à d'autres fins que pour effectuer une réservation.

3.6.3 Il s'agit également de violations de la directive 95/46/CE de l'UE (qui complète la disposition du code de conduite relative à la protection des données personnelles), étant donné qu'en application de la directive, un SIR, en sa qualité de «responsable du contrôle des données», doit obtenir le consentement des personnes concernées pour communiquer leurs données à des tiers, et que celles-ci ne peuvent être transférées hors de l'UE, à moins que le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat. Aux États-Unis, il n'existe pas de législation similaire protégeant les données à caractère personnel; le gouvernement ou les organismes commerciaux américains peuvent créer des profils à partir des informations de voyage en provenance de l'UE, et ces données peuvent être conservées pour une durée illimitée. En témoigne, par exemple, le mécanisme américain d'informations préalables sur les voyageurs IPV («Advanced Passenger Information» ou API), qui requiert que les données européennes relatives aux passagers soient traitées par le gouvernement américain pour l'obtention d'une autorisation d'entrée sur le territoire.

3.6.4 Il est nécessaire de renforcer les règles de protection des données pour protéger en particulier toutes les personnes auxquelles se rapportent les données d'un dossier passager et pas seulement le voyageur.

3.6.5 La mise en œuvre des dispositions du code relatives à la confidentialité des données, et en particulier au transfert à des pays tiers des informations personnelles qui figurent dans les dossiers passager, doit être garantie par l'UE et reconnue au moyen de traités bilatéraux conclus avec les gouvernements des pays tiers concernés. Les accords en vigueur entre les États-Unis et l'UE sont des «engagements» qui ne sont ni exécutoires ni juridiquement contraignants.

3.6.6 Il conviendrait d'introduire une nouvelle règle prévoyant que tous les dossiers passager créés par les abonnés aux SIR soient protégés par les articles du code relatifs à la protection des données sans exception, y compris pour les compagnies aériennes qui confient l'hébergement de leurs bases de données PNR aux fournisseurs SIR, ainsi que pour les agences de voyages, les voyagistes, les sociétés commerciales et toute autre source de réservation liée aux SIR.

4. Conclusions — prochaines étapes

4.1 La simplification du code de conduite a pour objectif de créer un environnement économique plus adapté, dans lequel la concurrence entre SIR est fondée sur des critères de prix et de qualité du service, et de garantir que les intérêts du consommateur restent la principale priorité.

4.2 Le degré de consolidation du contenu de l'offre (à travers la prise en compte par exemple des nouveaux prestataires de transport ferroviaire ou des compagnies à bas prix) résultant de la liberté de tarification devrait également faire l'objet d'un suivi attentif. L'intégration des transporteurs ferroviaires et des compagnies à bas prix permettra au client d'avoir accès à des offres de prix plus bas (et des options de voyage plus nombreuses), à travers un SIR, pour des destinations situées à courte ou moyenne distance. Cela pourrait conduire les transporteurs organisés en réseau à se livrer une concurrence sur les prix et, sur le moyen ou le long terme, à réduire leurs tarifs aériens. Il s'agirait d'une évolution très positive pour les personnes qui passent par des fournisseurs de SIR pour obtenir des informations sur leurs voyages.

4.3 Il conviendrait d'encourager l'inclusion des offres ferroviaires dans les données fournies par les SIR, du fait qu'il s'agit d'un élément déterminant pour réduire l'impact environnemental du transport aérien et que c'est un moyen de favoriser des modes de transport plus écologique.

4.4 Il y a lieu d'évaluer l'impact d'une suppression de la neutralité de l'affichage. Les forces du marché devraient contrecarrer toute possibilité de comportement anticoncurrentiel, même de la part des transporteurs associés. Le code ne doit pas avoir pour objectif réglementaire d'assurer la mise en place d'une source d'information unique, consolidée et neutre via les SIR; à la lumière de conditions de marché en mutation, et notamment de l'Internet, une telle approche est de moins en moins pertinente.

4.5 L'évaluation des retombées socioéconomiques des modifications qu'il est proposé d'apporter au code de conduite devrait

également être centrée sur les petites voire les moyennes entreprises, y compris les transporteurs et les agents de voyage, qui pourraient se trouver en situation de vulnérabilité dans le contexte de la nouvelle flexibilité autorisée sur le marché des SIR.

4.6 L'UE doit sensibiliser l'opinion publique au sujet de l'utilisation des données personnelles figurant dans leurs enregistrements de réservation. La plupart du temps, le public n'est pas conscient de l'existence des SIR et de la manière dont sont utilisées les informations personnelles qu'ils traitent. Sans une telle prise de conscience, le droit d'accéder à ses propres données personnelles, tel que proposé dans le code, est vide de sens. Il est peu probable qu'un passager ait jamais demandé à un SIR d'accéder au fichier personnel le concernant, pour la simple raison que les passagers ne savent pas ce qui arrive à ces données et s'ils le savaient, il ne consentiraient pas à l'utilisation qui en est faite.

4.7 Dans le cadre du processus de consultation, il convient de renforcer la représentation des groupes qui ne font pas directement partie du système de distribution des voyages, comme les groupes de consommateurs et les experts de la protection des données. Cela permettra d'avoir une vision plus équilibrée de la situation du marché des SIR dans l'UE.

4.8 Il convient d'examiner les progrès de la technologie de l'offre de voyages en ligne. Les SIR et les autres entreprises proposant des technologies liées aux voyages sont parvenues à des améliorations très significatives en termes de disponibilité, de réservation et de fonctionnalités post réservation. Ces améliorations en matière de technologie en ligne élargiront les possibilités dont disposent les consommateurs et induiront peut-être de nouveaux changements réglementaires.

4.9 Pour ce qui est des développements technologiques ultérieurs, les compagnies aériennes américaines se sont directement mises en liaison avec les agences de voyage (ne passant plus par les SIR) dans le cadre d'un mouvement qui modifie encore le paysage des SIR. Il est de moins en moins nécessaire de passer par des fournisseurs de SIR, ce qui a pour effet de renforcer la position du consommateur, de l'agent de voyage et de la compagnie aérienne.

4.10 Il importe d'encourager l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Face à la situation d'oligopole qui caractérise l'UE, le renforcement de la concurrence stimulera le marché des SIR. Une nouvelle génération de fournisseurs de SIR a vu le jour aux États-Unis⁽⁴⁾ depuis la déréglementation, et, en s'appuyant sur les nouvelles technologies, ceux-ci parviennent à offrir aux compagnies aériennes des services très attractifs et à un prix inférieur.

4.11 Il convient d'évaluer l'impact d'une réduction des coûts de distribution tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux, en termes de tarifs aériens et de positionnement concurrentiel par rapport aux transporteurs américains.

4.12 Il convient de réexaminer le code de conduite dans deux à trois ans afin d'évaluer la position des transporteurs associés, la mise en œuvre des règles de protection des données à caractère personnel et les conditions de marché, ainsi que de procéder à des consultations avec d'autres groupes d'intérêt, avant d'envisager une nouvelle révision.

Bruxelles, le 29 mai 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Par exemple G2 Switchworks, Farelogix — connus sous l'appellation «GNEs — GDS New Entrants» (nouveaux entrants dans le cadre des systèmes de réservation centralisée).