



NOTE DE TRAVAIL

CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF)

SIXIÈME RÉUNION

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.3 : Protection des consommateurs

TRANSPARENCE DES PRIX DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note porte sur la transparence des prix dans le cadre de la protection des usagers finaux du transport aérien et propose aux États et à l'OACI des mesures à cet égard.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements et l'évaluation figurant dans la note ;
- b) à faire siennes les conclusions présentées au paragraphe 3 ;
- c) à adopter les recommandations proposées au paragraphe 4.

<i>Références :</i>	La documentation de référence ATConf/6 est disponible à l'adresse www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 La question de la protection des consommateurs est traitée de façon globale dans la note ATConf/6-WP/5, qui contient notamment des informations de fond sur les activités antérieures de l'OACI à cet égard. La présente note met l'accent sur des aspects particuliers liés à la transparence des prix, question qui a fait l'objet de nombreuses mesures de réglementation dans différentes régions et qui profiterait le plus d'une convergence de vues.

1.2 La transparence des prix intéresse tous les usagers finaux du transport aérien et elle sera abordée dans la présente note du point de vue tant des passagers que des services de fret aérien.

1.3 Selon les études réalisées, le tarif est le critère qui détermine le choix du transporteur par les passagers. Il arrive que, pour des raisons de « marketing », les tarifs aériens comprennent certains « frais cachés » qui sont en contradiction avec la nécessité de communiquer des tarifs transparents aux passagers. D'après une enquête publiée en décembre 2009 (*Special Eurobarometer*, Commission européenne), 43 % seulement des passagers ayant voyagé par avion au cours de la dernière année

estimaient avoir été informés clairement des tarifs ; la majorité d'entre eux (52 %) jugeaient cette information peu claire.

1.4 Le numéro d'août 2012 de l'*Air Travel Consumer Report* publié par le Département des transports des États-Unis montre que les plaintes des passagers concernant la transparence des prix représentaient environ 12 % de toutes les plaintes. Dans le cadre de ce rapport, les problèmes liés à la transparence des prix comprennent : a) des renseignements inexacts ou incomplets sur les tarifs, les conditions et la disponibilité de tarifs réduits, les surtaxes, l'augmentation des tarifs et le niveau des tarifs en général ; 2) une publicité injuste, trompeuse ou offensante pour les consommateurs.

2. FAITS NOUVEAUX DANS LES RÉGIONS

2.1 **Brésil** – Le Brésil a adopté un règlement qui oblige les transporteurs aériens à inclure tous les éléments indispensables du service aérien, comme le carburant, dans les tarifs aériens. Seuls les éléments distincts du service aérien de base, comme les boissons achetées à bord, peuvent être facturés séparément. Les taxes ne s'appliquent qu'aux éléments qui sont transférés directement à d'autres entités, comme les exploitants d'aéroport et les gouvernements. Les taxes applicables à un même service ne peuvent varier d'une compagnie à l'autre, ce qui favorise l'accès des passagers à l'information, leur permet de mieux comparer les prix, accroît la concurrence et, partant, le bien-être des consommateurs et l'efficacité économique.

2.2 **Arabie saoudite** – L'article 15 du Règlement relatif à la protection des consommateurs publié en 2005 par l'Autorité générale de l'aviation civile stipule notamment ce qui suit : 1) les transporteurs aériens sont tenus de respecter le principe de la plus grande transparence dans leur publicité sur les vols et les services afférents ; 2) les transporteurs ne doivent pas fournir d'information trompeuse sur les prix ; 3) les prix annoncés sont considérés comme étant des prix totaux et le transporteur ne peut ajouter à ces prix de frais supplémentaires, à moins qu'ils ne soient indiqués explicitement dans la publicité ; 4) les transporteurs aériens doivent divulguer les droits des consommateurs en un endroit visible et de manière clairement lisible aux consommateurs, y compris sur leur site web.

2.3 **États-Unis** – La règle du Département des transports intitulée *Enhancing Airline Passenger Protections* (DOT-OST-2010-0140) stipule que le prix annoncé doit être le prix total que le consommateur doit payer au transporteur ou à son agent pour le transport aérien, le voyage ou la partie de voyage achetés. Bien que les frais inclus dans le prix total du voyage annoncé (par exemple les taxes gouvernementales) puissent être indiqués séparément ou au moyen de liens ou de fenêtres distinctes sur le site web où est affiché le prix total, ces frais ne peuvent être faux ou trompeurs. Ces frais ne peuvent être affichés de façon à occuper la place principale, ni au même endroit ou en caractères plus gros que le prix total, et doivent indiquer le coût par passager de manière à refléter précisément le coût de l'élément auquel les frais correspondent. Récemment, un transporteur aérien étranger a dû payer une amende pour avoir violé la règle relative à la publicité sur les prix. Dans ce cas, le transporteur n'avait pas fourni suffisamment d'information aux passagers fréquents sur le montant exact à verser, qui comprenait non seulement les taxes, mais aussi des frais importants désignés sous l'appellation « supplément carburant », qui étaient inclus dans les « taxes ». L'avis publié par le Département des transports rappelle aux transporteurs que s'ils décident de fournir une description des taxes et des frais imposés par eux, cette description doit être exacte et établir une distinction entre les taxes et frais imposés par les gouvernements d'une part et les frais imposés par les transporteurs d'autre part. Une autre disposition importante de la règle du Département des transports stipule que les transporteurs « ne peuvent offrir de services optionnels supplémentaires liés au transport aérien [...] qui sont automatiquement ajoutés à l'achat si le consommateur ne fait rien, c'est-à-dire si le consommateur ne choisit pas de rejeter cette option. Le

consommateur doit effectivement choisir (accepter) le service offert et le recours aux options ‘par défaut’ est considéré comme une pratique injuste et trompeuse. »

2.4 **Union européenne** – Aux termes du Règlement n° 1008/2008 (CE) du 24 septembre 2008, le prix final à payer doit toujours être indiqué et doit inclure le tarif aérien et toutes les taxes et tous les frais, surtaxes et droits applicables qui sont inévitables et prévisibles au moment de la publication. Outre le prix final, les éléments ci-après doivent être indiqués au minimum : a) le tarif aérien ou prix du billet ; b) les taxes ; c) les frais d’aéroport ; d) les autres surtaxes et droits, comme ceux liés à la sécurité et au carburant ; l’endroit où ont été ajoutés les éléments énumérés en b), c) ou d). En outre, les suppléments facultatifs doivent être communiqués de façon claire, transparente et dénuée d’ambiguïté au début de la réservation et le consommateur doit les accepter de façon explicite (« opt-in »). La Directive 2011/83/EU du 25 octobre 2011 stipule que le consommateur doit être informé « de façon claire et visible » des conditions principales de son achat, y compris du prix total à payer. Ce prix total doit comprendre les taxes ainsi que, le cas échéant, tous les frais additionnels de fret, de livraison ou de poste et autres coûts.

2.5 Ainsi que le montre une étude menée par le Secrétariat en 2012, à partir d’information glanée directement sur les sites web de trois compagnies aériennes (vente directe), les renseignements fournis sur les prix des billets gagneraient à être plus clairs. Pour une même route internationale, on a identifié les informations suivantes pour chacune des compagnies aériennes : a) le tarif de base ; b) les coûts additionnels et c) le prix total. Cette étude est expliquée en détail en appendice. Les conclusions en sont les suivantes :

- a) Pour les services passagers :
 - 1) Le tarif aérien de base peut représenter une très petite partie (aussi peu que 10 %) du prix total du billet payé par le passager, et les autres composantes plus de 90 % du prix total ;
 - 2) Pour un même trajet, les compagnies aériennes ne fournissent pas toutes une description aussi détaillée des différentes composantes du prix total du billet et du tarif aérien ;
 - 3) Les termes utilisés pour décrire les composantes du prix varient et ne correspondent pas toujours aux mêmes éléments ;
 - 4) Certains éléments, qui peuvent être considérés comme des coûts liés directement à l’exploitation des compagnies aériennes, comme les « suppléments carburant », les « suppléments du transporteur » ou les « droits d’émission » (pour les billets en vente directe), peuvent représenter plus de six fois le tarif de base ;
- b) Pour les services de fret, la structure des prix est très différente. Dans les deux exemples, le tarif de base représentait 86 et 88 % du prix final payé par l’usager.

2.6 Les exemples ci-dessus montrent les différences qui existent entre les pratiques du marché pour le fret et pour les passagers en ce qui concerne l’information sur les prix. Premièrement, pour les services passagers, il y a une différence importante entre le tarif de base et le prix total (jusqu’à 1/6) en raison de l’importance relativement élevée des autres composantes du prix. Deuxièmement, les pratiques commerciales et les divers prélèvements imposés à l’industrie semblent

donner naissance à un foisonnement de composantes de prix pour les billets des passagers, tandis que pour le fret, les exemples cités montrent qu'un seul élément supplémentaire, comptant pour 12 à 14 % du prix, est ajouté au tarif de base. Compte tenu de ces différences, on peut conclure que la nécessité d'harmoniser les réglementations ou d'en favoriser la convergence est plus marquée en ce qui concerne les services passagers que les services de fret. Toutefois, pour confirmer ces différences, il pourrait être utile que l'OACI poursuive ses recherches sur les structures de prix respectives des deux marchés en vue de décider si le fret pourrait également profiter d'orientations de l'OACI sur la transparence des prix et déterminer s'il est nécessaire d'élaborer des éléments indicatifs à ce sujet.

2.7 Il est probable qu'un grand nombre de transporteurs aériens, d'États et d'autres acteurs du transport aérien adhèrent en principe à l'idée de fournir aux usagers du transport aérien de l'information complète et précise. À cet égard, les transporteurs doivent assurer une plus grande transparence dans la publicité relative aux tarifs aériens et éviter de soumettre les passagers à des pratiques injustes, comme l'emploi de clauses « subtiles » dans l'annonce des tarifs.

2.8 La pratique d'imputation des frais adoptée ces dernières années par les transporteurs crée une « zone grise » et engendre de l'incertitude tant dans l'esprit des consommateurs au moment de l'achat des billets, que pour les exploitants. Les termes « taxe » et « redevance » sont définis par l'OACI dans les éléments d'orientation qui figurent dans les documents 8632, *Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international*, et 9082, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*.

2.9 Il n'existe à l'heure actuelle aucune définition des autres éléments des prix, comme les « suppléments carburant », qui relèvent des frais d'exploitation des transporteurs. Ce terme, qui est habituellement utilisé comme un terme générique, est généralement considéré comme désignant un prélèvement imposé ou perçu par une autorité légale. Il n'existe pas non plus de définition OACI du terme « droit », terme générique habituellement considéré comme désignant un prélèvement imposé ou perçu par une autorité légale.

2.10 Pour l'OACI, un droit peut être une taxe ou une redevance, ainsi définies : a) une taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité ni en fonction de coûts précis ; b) une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile. Il pourrait être utile que l'OACI élabore des éléments d'orientation qui faciliteraient l'identification des différentes composantes des prix, par exemple en rédigeant des définitions cohérentes de tous les droits, redevances, taxes et prélèvements imposés aux consommateurs. Ces définitions devraient être compatibles avec les définitions OACI existantes.

3. CONCLUSIONS

3.1 Compte tenu de la demande d'une plus grande clarté et des avantages que présenterait l'émergence d'approches communes en matière de transparence des prix, il pourrait être utile que l'OACI élabore des éléments d'orientation communs sur le contenu et la forme de l'information à fournir aux consommateurs sur les prix des titres de transport aérien. Pour plus de cohérence, ces éléments pourraient proposer des définitions communes des différentes composantes des prix et ce, dans le cadre des principes de base énoncés dans la note ATConf/6-WP/5. L'OACI pourrait entreprendre des recherches et des analyses plus poussées sur les caractéristiques et les besoins distincts des services passagers et des services de fret du point de vue de la transparence des prix.

3.2 Les éléments d'orientation proposés devraient concorder avec les politiques de l'OACI sur les taxes et les redevances énoncées dans les documents 8632 et 9082, qui établissent une distinction claire entre les redevances d'usage et les taxes. Ces politiques n'ont pas pour but de juger si le niveau d'une taxe ou d'une redevance donnée est acceptable. Bien que les orientations de politique de l'OACI soient applicables aux rapports entre les États et les exploitants, elles ne sont pas conçues pour intervenir dans les pratiques commerciales des transporteurs, compte tenu du fait que ces politiques visent expressément à favoriser la transparence.

4. RECOMMANDATIONS

4.1 La Conférence est invitée à recommander que l'OACI :

- a) coopère avec tous les acteurs du transport aérien pour recueillir de l'information pertinente et concevoir des outils d'analyse en vue de mieux comprendre la structure des prix des titres de transport aérien ;
- b) dans le but de favoriser la cohérence dans la présentation de l'information sur les prix du transport aérien et la compatibilité des règles en cette matière entre les États, élabore des éléments d'orientation spécifiques sur la transparence des prix dans le cadre des principes de base relatifs à la protection des consommateurs énoncés dans la note ATConf/6-WP/5 ;
- c) entreprenne des recherches et des analyses sur les caractéristiques et les besoins distincts des services passagers et des services de fret du point de vue de la transparence des prix ;
- d) continue à jouer un rôle primordial dans l'élaboration d'éléments de politique sur les questions qui se font jour en matière de transparence des prix, en tenant compte des intérêts des États, de l'industrie, des usagers du transport aérien et des autres parties prenantes de l'aviation.

APPENDIX

CASE STUDIES

1. **Passenger services** – A survey was undertaken in 2012 by the ICAO Secretariat, using price information available directly from the web site of three airlines (direct sales). On the same international route, for each of the three airlines, the following information was identified, namely, base fare, additional price elements, and total price. On a specific international route, three airlines are advertising air tickets: Airline A; Airline B (in code-share on Airline A); and Airline C.

- a) Base air fare – the same base fare of 9 EUR has been observed for the three airlines.
- b) Additional price components
 - 1) *Airline A*: 97.36 EUR without any description other than “taxes”
 - 2) *For Airline B*: 98.42 EUR, with the following description, among others:
 - i. **Carrier imposed surcharge**: 50 EUR – to be noted that Airline B provides another wording in Spanish: “Recargo por carburante”, meaning “Fuel surcharge”
 - ii. **Airport services charges**: 15.06 EUR
 - iii. **Airport fee**: 12.75 EUR which was translated in French as: “Taxes et redevances d’aéroport” (meaning “Airport taxes and charges”)
 - iv. **Passenger service charge - international**: 10.53 EUR
 - v. **Security tax**: 3.84 EUR, which was incorrectly translated in French as: “Taxe de sécurité” (instead of “Taxe de sûreté”)
 - vi. **Issuing fees**: 1 EUR
 - 3) *For Airline C*: 117.36 EUR, with the following description:
 - i. **Fuel surcharge**: 60 EUR
 - ii. **Security**: 3.84 EUR, translated in French as “sécurité” (i.e safety)
 - iii. **Rest**: 43.52 EUR
- c) Total price – (in brackets, percentage of the base fare compared with the total price)
 - 1) *Airline A*: 106.36 EUR (8 per cent)
 - 2) *Airline B*: 107.42 EUR (8 per cent)

3) Airline C: 126.36 EUR (7 per cent)

2. **Freight services** – price information was also extracted from the web sites of express freight shipping services providers.

a) Freight carrier A - 50 pounds of freight shipped by air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 803 CAD

2) Fuel surcharge: 108 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 912 CAD (88 per cent)

b) Freight carrier B - 20 pounds of freight shipped via air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 370 CAD

2) Fuel surcharge: 57 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 427 CAD (86 per cent)

Findings

a) For passenger services

1) the base air fare can represent a fraction as low as 10 per cent of the final price paid by the passenger, meaning that other price components can represent more than 90 per cent of the total price;

2) the level of detail in the description of the different price components and the total fare is not the same for all airlines;

3) the languages in which the descriptions are provided do not always refer to the same component of the total fare;

4) certain elements, which can be considered as costs directly related to the operation of the airlines, such as “fuel surcharge”, “carrier imposed surcharge” or “issuing fees” (when the ticket is paid on direct sales), can represent more than 6 times the base fare;

b) For freight services, the price structure is quite different. In the 2 examples, the base charge represent 86 and 88 per cent of the final price paid by the user.