



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.11.2007
COM(2007) 691 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Création d'un espace aérien commun avec Israël

1. INTRODUCTION

Dans sa communication intitulée « Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté¹ », la Commission a souligné l'importance de la création d'un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Est et du Sud de l'UE. L'objectif final serait de rassembler les pays de l'UE et leurs partenaires situés aux frontières orientales et méridionales afin de les soumettre aux mêmes règles de fonctionnement du marché. Dans ses « conclusions sur le processus d'amorce d'une politique commune des relations extérieures dans le domaine de l'aviation » du 27 juin 2005, le Conseil de l'Union européenne a soutenu cet objectif et s'est félicité des progrès accomplis dans la mise en place d'un espace aérien commun qui englobe des pays voisins de l'UE d'ici à 2010.

L'amélioration des relations entre l'UE et d'autres pays voisins dans le domaine de l'aviation dans le but ultime de créer un espace aérien commun est un élément important pour le développement économique futur de l'industrie aéronautique européenne. Les vols vers des pays voisins de l'UE représentent 19 % des liaisons internationales extracommunautaires, soit une part légèrement inférieure à celle des vols à destination des pays d'Amérique du Nord. L'UE a déjà intégré les marchés helvétique, norvégien et islandais de l'aviation, et en juin 2006, la Communauté et ses États membres ont signé l'accord instituant l'espace aérien européen commun avec les Balkans occidentaux, avant de signer le premier accord aérien euro-méditerranéen avec le Maroc en décembre 2006.

Israël est un partenaire essentiel de l'UE au Moyen-Orient, notamment dans le contexte de la politique européenne de voisinage. Les relations entre l'UE et Israël sont régies par le Partenariat euro-méditerranéen mis en place au titre de l'accord d'association UE-Israël et par la dimension régionale du Processus de Barcelone (Barcelona Process). L'accord d'association met l'accent sur l'objectif qui consiste à renforcer la coopération dans le secteur des transports (article 53), prévoit une coopération entre les parties en matière de réglementation, en particulier dans les domaines de la sûreté et de la sécurité aériennes, et encourage la coopération en matière de technologie et de recherche dans le secteur des transports, notamment l'aviation.

De plus, en décembre 2004, les deux parties ont approuvé un plan d'action conjoint UE-Israël dans le cadre de la politique de voisinage, en vue de soutenir l'objectif d'Israël de participer davantage aux structures économiques et sociales européennes. Ce plan d'action est entré en vigueur en avril 2005. Concrètement, les priorités identifiées dans le plan d'action portent sur une coopération accrue dans le secteur de l'aviation civile, notamment la gestion du trafic aérien (participation au Ciel unique européen), les questions liées à la sûreté et la sécurité, un accord de reconnaissance mutuelle concernant l'aptitude au vol et l'exploration de nouvelles possibilités pour un accord aérien global.

¹ COM(2005) 79 final, du 11.3.2005.

Dans sa détermination à renforcer la coopération avec l'UE, Israël a manifesté son intérêt pour l'ouverture de négociations concernant un accord aérien global, et souhaite réexaminer conjointement avec l'UE le cadre des transports aériens internationaux.

Un comité interministériel a été mis en place en Israël afin d'étudier le renforcement des relations avec l'UE dans le domaine de l'aviation, et en avril 2007, ce comité a adopté une recommandation afin qu'Israël entame sans plus attendre des négociations globales avec l'UE dans ce domaine. En ce qui concerne le cadre légal, à la suite des arrêts «ciel ouvert» rendus par la Cour de justice des Communautés européennes le 5 novembre 2002, les accords bilatéraux conclus entre les États membres et Israël doivent être modifiés, car certaines de leurs dispositions, notamment celles qui interdisent aux transporteurs communautaires d'effectuer des vols à destination d'Israël au départ d'un point situé en dehors de leur pays d'origine, ne sont pas conformes au droit communautaire. La Commission a reçu un mandat « horizontal » pour négocier avec les pays tiers les modifications nécessaires de ces accords bilatéraux. La Commission a utilisé efficacement son mandat horizontal depuis 2005 pour mettre un grand nombre d'accords bilatéraux en conformité avec le droit communautaire.

La Commission européenne a invité Israël à ouvrir des négociations horizontales afin de résoudre les problèmes juridiques soulevés par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires "ciel ouvert" et de créer une base solide pour le développement des relations aériennes entre l'UE et Israël. Les autorités israéliennes ont souhaité mener des négociations horizontales parallèlement aux négociations relatives à un accord global sur les transports aériens. Il convient de souligner qu'une approche similaire a été suivie avec succès pour les négociations menées avec le Maroc en matière de transports aériens, et qu'un accord horizontal a été paraphé par les parties juste après l'ouverture de négociations globales sur les transports aériens.

Par la présente communication, la Commission recommande donc que le Conseil l'autorise à négocier un accord global sur un espace aérien commun avec Israël, qui associerait l'ouverture du marché à un processus parallèle de coopération et/ou de convergence en matière de réglementation, notamment dans des domaines prioritaires tels que la sécurité et la sûreté aériennes, la protection de l'environnement et l'application des règles en matière d'aides d'État et de concurrence afin de mettre chaque partie sur un pied d'égalité dans des conditions de concurrence loyale et équitable.

2. LE CADRE ACTUEL

L'UE est le principal partenaire commercial d'Israël, qui est à son tour l'un des principaux partenaires commerciaux de l'UE dans la région Euromed, le total des échanges ayant atteint près de 23 milliards d'euros en 2005. L'UE est la principale source d'importations pour Israël, et la deuxième destination pour ses exportations. À l'exclusion des diamants, les échanges avec l'UE représentaient 35 % du total des échanges d'Israël. Au titre de l'accord d'association euro-méditerranéen, l'UE et Israël ont décidé de libéraliser les échanges de produits industriels.

Israël était le premier pays non européen à être associé au programme cadre de la Communauté européenne pour la recherche et le développement technologique. Le statut particulier d'Israël est le résultat de sa capacité scientifique et de recherche de haut niveau et du réseau dense de relations de longue date entre Israël et l'UE en matière de coopération scientifique et technologique.

L'UE et Israël ont également paraphé un accord sur la participation d'Israël à Galileo, le programme européen de radionavigation par satellite. Ceci démontre clairement l'engagement d'Israël à l'égard d'une intégration plus poussée dans les programmes et les activités de l'UE.

En ce qui concerne la coopération dans le secteur des transports, des discussions fructueuses ont été menées avec l'UE en vue d'établir un bureau conjoint israélo-palestinien sur les transports chargé de contribuer aux aspects pratiques de la planification conjointe dans ce secteur.

S'agissant des transports aériens, les marchés européens et israélien sont étroitement liés. Israël a conclu des accords bilatéraux dans le domaine des transports aériens avec la plupart des États membres, ce qui illustre l'importance des relations dans ce secteur entre l'Union européenne et ce pays voisin. Le marché de l'UE est le plus important, puisqu'il représente 4,54 millions de mouvements internationaux de passagers aériens vers et au départ d'Israël sur un total de 8,59 millions (soit 54 %). De la même manière, pour l'UE, Israël est le marché des transports aériens le plus important au Moyen Orient, avec un potentiel de croissance élevé. Malgré des inquiétudes liées à la sécurité, les mouvements de passagers entre l'UE et Israël ont progressé à un rythme moyen de 2,7 % l'an entre 1995 et 2005. Ces chiffres devraient encore augmenter, conformément aux prévisions de l'AITA qui annoncent une croissance moyenne de 6,6 % du nombre de passagers voyageant entre l'Europe et le Moyen-Orient durant la période 2005-2009. À l'heure actuelle, les marchés individuels les plus importants pour les transports dans les deux sens sont la France (661 000 passagers), le Royaume-Uni (651 000), l'Allemagne (626 000), l'Italie (579 000), l'Espagne (364 000) et les Pays-Bas (266 000).

La capacité existant sur l'ensemble du marché UE-Israël est relativement bien répartie entre les transporteurs européens et israéliens. Cette situation résulte probablement en partie des accords bilatéraux en matière de transports aériens conclus entre les États membres et Israël, qui ne désignent généralement qu'un transporteur aérien de chaque côté, et adaptent les dispositions en matière de capacité aux besoins des deux transporteurs aériens. Il semble qu'une partie significative des transports de passagers israéliens via les marchés de l'UE s'inscrivent dans le trafic relevant de la 6^{ème} liberté en direction des États-Unis.

Israël est également un marché touristique en expansion pour l'Europe. En 2004, 1,5 million de touristes ont visité le pays, et 89 % d'entre eux (1,34 million) s'y sont rendus par avion. Ceci représente une croissance de 42 % par rapport à 2003, mais seulement 56 % du niveau atteint en 2000. Même si elle est modeste, cette relance semble refléter un potentiel significatif de croissance rapide en fonction de la situation politique. Comme la plupart des touristes utilisent les transports aériens, la croissance du tourisme entraînera une augmentation de la demande pour les transports aériens. En ce qui concerne le nombre de passagers israéliens se rendant dans d'autres pays, il dépasse largement le nombre de touristes étrangers se rendant en Israël depuis 2000.

Le secteur israélien de l'aviation

Le marché israélien des transports aériens est dominé par El Al Israeli Airlines. El Al est le seul transporteur israélien à offrir des vols de ligne à destination et au départ d'Israël, bien que les compagnies de charters Arkia, Israair et Sun d'Or exploitent des services sur des distances courtes et moyennes. Sun d'Or est une filiale à part entière de El Al. Les profils de services point à point occupent une place prépondérante pour les compagnies israéliennes.

En ce qui concerne les transporteurs de la Communauté, qui sont des opérateurs généraux pouvant répartir le trafic sur un grand nombre de destinations intercontinentales, Israël est un marché intéressant au titre de la sixième liberté, ainsi qu'un marché d'origine et de destination relativement important. Pour les transporteurs de plus petite taille et/ou plus récents, notamment la nouvelle catégorie des transporteurs à bas prix, Israël offre des possibilités de services point à point.

Israël a conclu des accords bilatéraux avec 21 États membres et avec un certain nombre d'autres partenaires internationaux dans le domaine des services de transports aériens. Israël est depuis longtemps membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et signataire d'autres accords multilatéraux importants dans le secteur des transports aériens. Toutefois, la politique israélienne en matière de transports aériens est restée prudente et conservatrice, et jusqu'à présent, Israël a hésité à libéraliser des accords historiques avec les États membres dans ce secteur. L'invitation du gouvernement israélien à entamer des négociations au niveau communautaire constitue une démarche claire en vue de l'exploration des possibilités d'ouverture des marchés des transports aériens avec l'UE.

En ce qui concerne l'intégration régionale des marchés des transports aériens, Israël a essayé jusqu'à présent, par le biais d'efforts bilatéraux, d'élargir et d'intensifier de manière sélective ses relations avec les États voisins et de la région. Ces efforts ont été considérablement entravés par les graves problèmes politiques que connaît la région. L'approche de l'UE à l'égard de la mise en place d'un espace aérien commun offrirait à Israël de nouvelles possibilités de coopération régionale, notamment en matière d'harmonisation des réglementations, par l'instauration de normes communes rigoureuses pour la région euro-méditerranéenne.

S'agissant de la réglementation, Israël prend très au sérieux ses obligations au titre de l'OACI et soutient activement la cohérence et la qualité de la réglementation internationale des transports aériens. Les transports aériens israéliens jouissent d'une solide réputation en matière de sécurité et leurs mesures de sûreté sont probablement les plus rigoureuses au monde. Par ailleurs, l'intérêt d'Israël pour la protection de l'environnement et ses résultats dans ce domaine constituent un exemple très positif. Les travailleurs du secteur des transports aériens d'Israël jouissent d'une bonne protection sociale et affichent un niveau de professionnalisme élevé. L'octroi de licences aux compagnies aériennes s'effectue de manière très rigoureuse. Un débat a été lancé afin de déterminer s'il y a lieu de maintenir l'exemption des transports aériens des règles de concurrence.

Israël applique des normes rigoureuses pour la gestion et la réglementation de ses transports aériens, ce qui constitue une base solide pour la convergence de la réglementation avec l'acquis communautaire en matière de transports aériens par le biais de la reconnaissance mutuelle. L'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et Israël ont déjà signé un accord de travail concernant les certifications d'aptitude au vol.

3. DEVELOPPER LES RELATIONS AVEC UN VOISIN DE PREMIERE IMPORTANCE

En mai 2007, sur la base des recommandations émises par le comité interministériel israélien, le gouvernement israélien a proposé formellement à la Commission d'ouvrir des négociations globales dans le secteur des transports aériens.

Israël adopte de fait une approche plus libérale à l'égard des services de transports aériens avec les États membres, et accorde un meilleur accès à son marché. En plus de l'accroissement des fréquences hebdomadaires, Israël a accepté dans certains cas d'accroître réciproquement le nombre de transporteurs aériens communautaires autorisés à proposer des liaisons entre les États membres respectifs et Israël. Ceci démontre la volonté d'Israël d'entreprendre des négociations avec la Communauté dans le domaine des transports aériens, en vue d'une intégration plus poussée des marchés.

4. AVANTAGES ET VALEUR AJOUTEE D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE

Le secteur de l'aviation civile (y compris les infrastructures, les exploitants et les autres branches d'activité) est un secteur important pour l'économie européenne. À eux seuls, les transporteurs aériens représentent environ 0,6 % de la valeur ajoutée de l'UE et emploient plus de 400 000 personnes (0,4 % du nombre total de personnes employées dans l'économie marchande non financière)², tandis que l'ensemble du secteur emploie environ 3 millions de personnes dans l'UE. La mise en place d'un marché unique de l'aviation depuis le début des années 1990 a grandement contribué à dynamiser le secteur et à accroître ses performances, et a engendré des avantages économiques et sociaux considérables. Entre 1992 et 2003, le nombre de liaisons intracommunautaires a augmenté de plus de 40 %. La productivité des principaux transporteurs communautaires a augmenté de 87 % sur la période 1990-2002³. Néanmoins, tout le potentiel du marché intérieur ne sera pas atteint tant que la Communauté n'agira pas comme une seule et même entité dans ses relations avec les pays tiers en matière d'aviation, partout où des efforts coordonnés peuvent créer une valeur ajoutée dans l'intérêt de l'industrie européenne de l'aviation et des usagers. En outre, son expérience en la matière est très utile pour de nombreux pays tiers. Ceci est encore plus vrai pour Israël, pays avec lequel l'UE souhaiterait établir des liens privilégiés.

² Eurostat, Statistiques en bref, 37/2005, ISBN 1561-4840

³ Annexe à la Communication de la Commission: «Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté», COM(2005) 79 final.

Jusqu'ici, les États membres de l'UE et Israël ont toujours négocié des accords bilatéraux de services aériens restrictifs prévoyant un niveau limité d'ouverture des marchés assorti de conditions rigoureuses pour les opérateurs. La plupart des accords prévoient encore la désignation d'un seul transporteur aérien pour chaque partie, ce qui a pour effet dans la pratique de limiter l'accès au marché à deux transporteurs. De plus, dans de nombreux cas, la désignation et les fréquences sont négociées en se basant sur deux villes, ce qui limite encore l'accès au marché. Les accords bilatéraux en matière de services aériens en vigueur entre les États membres de l'UE et Israël introduisent donc des déséquilibres dans la répartition du trafic qui peuvent désavantager certains transporteurs aériens communautaires, ainsi que les consommateurs de certains États membres de l'UE. Un accord négocié au niveau communautaire introduirait - au niveau le plus élevé - des conditions de concurrence homogènes pour tous les transporteurs communautaires et permettrait aux passagers de tous les pays membres de bénéficier de conditions similaires et d'un éventail plus large de liaisons entre l'UE et Israël.

Un espace aérien commun entre l'UE et Israël serait source d'avantages économiques considérables. L'ouverture du marché et la reconnaissance mutuelle des normes en matière de transports aériens seraient bénéfiques pour les marchés des transports aériens, compte tenu de leur position géographique et des liens économiques et commerciaux traditionnellement étroits entre l'UE et Israël.

L'ouverture des marchés multiplierait les possibilités de déplacements pour les passagers européens et israéliens. L'augmentation du nombre de liaisons directes entre l'UE et Israël, ainsi que du nombre total de vols, devrait accroître significativement les échanges commerciaux et les flux touristiques entre l'UE et Israël. On s'attend à ce qu'une partie importante des retombées économiques profite à l'industrie aéronautique européenne et à l'économie européenne au sens large. De nouveaux débouchés commerciaux importants s'offriraient aux transporteurs aériens communautaires qui souhaitent programmer des vols vers Israël mais ne disposent actuellement pas des droits de trafic nécessaires. Cela pourrait également faciliter l'intégration des transporteurs israéliens dans les alliances existantes entre transporteurs communautaires, et permettre ainsi le développement de produits intégrés et de meilleurs services pour les passagers, ainsi qu'une plus grande efficacité grâce aux économies d'échelle.

Bien évidemment, il sera primordial de veiller à ce que l'ouverture et l'intégration des marchés soient réalisées d'une manière équilibrée qui tienne compte des autres objectifs importants et atténue les éventuelles incidences négatives. Il convient de s'assurer que le processus d'ouverture des marchés s'accompagne d'un processus parallèle de coopération et/ou de convergence en matière réglementaire dans les domaines suivants: sécurité, sûreté, environnement et application des règles de concurrence et d'aides d'État dans des conditions identiques. Le fonctionnement de marchés ouverts doit s'inscrire dans un cadre garantissant des conditions de concurrence loyale et des normes élevées de sécurité et de sûreté. En ce qui concerne les questions relatives à l'environnement, l'accord doit être conforme à l'engagement pris par la Communauté à l'égard d'un développement durable. Il importe donc que l'accord ne limite pas la capacité de l'UE à utiliser des instruments réglementaires ou économiques visant à atténuer les effets secondaires indésirables de la croissance du trafic aérien, notamment du point de vue de la qualité de l'air, des nuisances sonores aux abords des aéroports et d'une contribution au changement climatique planétaire.

Il est de l'intérêt politique et économique de l'UE de garantir la mise en place de normes communes compatibles avec les normes européennes dans ses relations économiques avec ses partenaires méditerranéens (voir également l'article 47 de l'accord d'association UE-Israël). Cela implique un accord global négocié à l'échelon communautaire et prévoyant la reconnaissance mutuelle des normes et procédures dans le secteur de l'aviation. L'objectif ultime de l'accord sera d'intégrer le secteur israélien de l'aviation dans un espace aérien commun avec l'Union européenne et d'harmoniser la législation par le biais de la reconnaissance mutuelle dans les principaux domaines de la législation communautaire dans ce secteur.

Une proposition de mandat global pour des négociations avec Israël montrerait la détermination de l'UE à ouvrir les marchés et à étendre à ses voisins ses normes de sécurité et de sûreté et sa politique de développement durable. Les retombées économiques d'un accord dans le domaine de l'aviation entre l'UE et Israël pourraient s'étendre au secteur des transports aériens entre l'UE et les autres pays bordant ses frontières méridionales et renforcer ainsi la coopération régionale.

Comme la présente communication l'a montré, Israël a exprimé sa volonté de s'intégrer dans un espace aérien commun avec l'UE. Pour ce faire, il doit pouvoir harmoniser ses normes en matière d'aviation avec celles de l'UE par le biais de la reconnaissance mutuelle, établissant ainsi un cadre juridique solide pour les relations dans ce domaine.

5. CONCLUSIONS

La Commission est donc d'avis qu'il est important d'offrir à Israël des perspectives globales de coopération renforcée dans le domaine de l'aviation civile. Un accord avec Israël établirait un cadre ambitieux couvrant des domaines plus larges tels que, d'une part, la coopération sur le plan de la réglementation en matière de sécurité, de sûreté, de gestion du trafic, de technologie et de recherche et, d'autre part, les aspects commerciaux et la coopération industrielle.

Le secteur de l'aviation civile offre de nouvelles opportunités significatives permettant de renforcer davantage la coopération dans le secteur des transports, avec la perspective de retombées positives à la fois pour Israël et pour l'UE. Des efforts doivent donc être consentis pour que les transports aériens deviennent un domaine phare d'une coopération plus étroite entre l'UE et Israël, qui donnerait à Israël un nouvel exemple d'intégration dans les structures et les marchés européens. Cet accord constituera un pas important vers la réalisation d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses voisins méditerranéens, un objectif clé de la politique de l'UE en matière d'aviation extérieure et un élément important de la politique extérieure de l'UE.

Un accord à l'échelon communautaire permettra de répondre aux aspirations israéliennes de s'intégrer davantage aux structures européennes dans le domaine de l'aviation et d'associer les effets bénéfiques d'une ouverture des marchés à une coopération dans les domaines réglementaire, technique et industriel, afin de mettre tous les opérateurs sur un pied d'égalité et d'offrir des avantages aux consommateurs.

Sur le long terme, un accord avec Israël dans le domaine des transports aériens pourrait apporter une valeur ajoutée considérable du point de vue politique et économique et servir de modèle pour des accords avec d'autres pays de la région, contribuant ainsi à accroître la coopération régionale au Moyen Orient.

À la lumière de ce qui précède, la Commission propose de négocier et de conclure un accord global sur un espace aérien commun avec Israël, et invite le Conseil à l'autoriser à conduire les négociations en vue d'un tel accord.

La Commission travaillera en étroite collaboration avec les États membres et toutes les parties intéressées en vue de préciser et d'atteindre les objectifs énoncés dans la proposition de décision du Conseil.