



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation – Anticiper les défis à venir

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation – Anticiper les défis à venir

1. INTRODUCTION

1. L'aviation joue un rôle fondamental dans l'économie européenne, tant pour les citoyens que pour les industries de l'UE. En assurant 5,1 millions d'emplois et en contribuant pour 365 milliards d'Euros, soit 2,4 % du PIB européen¹, ce secteur apporte une contribution essentielle à la croissance économique, à l'emploi, au tourisme, aux contacts entre les peuples ainsi qu'à la cohésion régionale et sociale de l'Union. Comme indiqué dans le Livre blanc² de 2011 sur les transports rédigé par la Commission, l'aviation est et restera essentielle pour relier l'Europe avec le reste du monde. Au cours des deux dernières décennies, en supprimant les barrières historiques, l'UE a su transformer et intégrer des marchés aériens nationaux fragmentés pour qu'ils deviennent le marché régional unique le plus grand et le plus ouvert du monde.
2. Mais l'Europe a été plus durement touchée par la récession mondiale que d'autres régions, et la position concurrentielle de ses compagnies aériennes internationales en particulier est menacée par un certain nombre de défis. La présente communication fait valoir que la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation doit entamer une transformation majeure rapide pour répondre à ces défis: l'Europe se doit de conserver une industrie aéronautique forte et compétitive au centre du réseau mondial qui relie l'UE au reste du monde. Il faut bien tenir compte du rôle stratégique de l'aviation en général, du rôle particulier joué par les transporteurs, les aéroports, les fabricants et les fournisseurs de services européens sur le plan de la croissance et de l'emploi, ainsi que de la contribution majeure que l'aviation peut apporter à la stratégie de croissance «Europe 2020» de l'UE et à la relance de l'économie européenne. Les compagnies aériennes européennes sont en première ligne de ce défi concurrentiel. Elles doivent se battre pour survivre dans un marché³ international difficile caractérisé par la diversité des cadres réglementaires et des cultures, par l'existence d'accords bilatéraux qui restreignent l'accès au marché et par la présence d'une concurrence qui est souvent biaisée dans les pays tiers par des subventions ou des pratiques déloyales, telles les restrictions de survol.
3. La présente communication évalue les progrès réalisés depuis la communication de la Commission de 2005 dans la mise en place de la politique extérieure de l'UE en

¹ «Aviation: Benefits Beyond Borders» (Aviation: des avantages au-delà des frontières), rapport préparé par Oxford Economics pour ATAG, mars 2012. Il convient de noter que ces chiffres reflètent des effets indirects et induits considérables qui multiplient l'impact de l'aviation sur l'économie.

² Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources", COM (2011) 144 final du 28.3.2011.

³ Alors qu'un bénéfice net total de 3 milliards de dollars en 2012 avait été annoncé pour les compagnies aériennes mondiales, l'IATA prévoit, dans ses prévisions financières de juin 2012, une perte nette de 1,1 milliard de dollars pour les compagnies aériennes européennes.

matière d'aviation⁴. Elle est axée sur les aspects «classiques» des relations et des accords internationaux dans le domaine de l'aviation, mais elle traite également de plusieurs autres aspects essentiels à forte dimension internationale qui jouent un rôle de plus en plus important dans la croissance du marché et dans notre compétitivité globale, tels que le développement du ciel unique européen et du pilier technologique SESAR (Single European Sky ATM Research) qui lui est associé; la politique européenne de sécurité - avec un rôle international croissant de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA); les accords bilatéraux dans le domaine de la sécurité de l'aviation (BASA: *bilateral aviation safety agreements*) ainsi que la coopération technique; la politique européenne en matière de sûreté aérienne, qui vise à prévenir l'interférence illicite dans l'aviation, et la politique européenne en matière d'aéroports et d'infrastructures qui doit fournir des infrastructures viables et rentables. Toute révision et tout renforcement de la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation doivent pleinement tenir compte de ces éléments essentiels.

4. Si la communication conclut que la politique établie en 2005 va dans le bon sens, nous devons néanmoins reconnaître que, sept ans plus tard, le monde de l'aviation a beaucoup changé. L'aviation européenne a besoin de toute urgence d'un cadre renforcé au sein duquel la concurrence loyale et ouverte peut prospérer, grâce à une approche beaucoup mieux coordonnée au niveau européen en ce qui concerne les relations extérieures dans le domaine de l'aviation. Le consommateur européen et la compétitivité du secteur auraient tout avantage à voir une volonté politique partagée pour faire avancer les négociations au niveau européen dans les domaines où la valeur ajoutée et les avantages économiques ont été prouvés.
5. L'UE a besoin d'utiliser toute la panoplie des outils disponibles, y compris les autorisations du Conseil pour pouvoir négocier au niveau de l'UE avec les principaux partenaires ainsi que les pays voisins européens, et, le cas échéant, pour nous protéger plus efficacement contre les pratiques déloyales. L'UE doit faire preuve de leadership pour faire évoluer les systèmes internationaux de propriété et de contrôle, ce qui permettra aux transporteurs internationaux basés en Europe de garder une place de premier rang dans le réseau mondial pour les années à venir. Ce faisant, nous devons toujours garder à l'esprit que nous ne cherchons pas seulement à renforcer la compétitivité de la chaîne entière de valeur de l'aviation européenne, et de tous ses éléments connexes, mais aussi à agir dans l'intérêt du consommateur final.

1.1. S'appuyer sur les progrès réalisés depuis 2005 - l'heure du bilan

6. Les réalisations de la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation au cours des sept dernières années reposent sur trois piliers principaux (rétablir la sécurité juridique, permettre la création d'un espace aérien commun avec les pays voisins et prévoir des accords globaux avec les principaux partenaires) qui sont présentés dans l'annexe. En résumé, ces réalisations ont été considérables. Grâce aux efforts coordonnés de la Commission européenne et des États membres de l'UE, la sécurité juridique a été restaurée sur près de 1000 accords bilatéraux relatifs de services aériens avec 117 pays ne faisant pas partie de l'UE. De solides progrès ont été réalisés dans le développement d'un espace aérien commun élargi avec les pays

⁴ En 2005, la Commission a présenté une communication intitulée «Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté» (COM (2005) 79 final du 11.3.2005) sur la base de laquelle le Conseil a adopté ses conclusions en juin 2005 et le Parlement européen a adopté une résolution en décembre 2005.

voisins, des accords ayant déjà été signés avec les pays des Balkans occidentaux, le Maroc, la Jordanie, la Géorgie et la Moldavie. D'autres accords sont en cours de négociation. Les avantages économiques résultant des premiers de ces accords (Balkans occidentaux et Maroc) ont été estimés à un total de 6 milliards d'euros entre 2006 et 2011⁵. Depuis 2005, l'UE a aussi négocié des accords de transport aérien avec un certain nombre de grands partenaires commerciaux: les États-Unis, le Canada et le Brésil.

7. Depuis 2005, la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation a débouché sur des résultats significatifs, permettant à l'UE de devenir un acteur important sur le marché mondial de l'aviation. Elle a entraîné des retombées économiques concrètes et bien d'autres avantages. Mais il apparaît aussi clairement que les progrès réalisés n'ont pas été aussi rapides et conséquents que prévu. Le passage d'une situation où existaient seulement des relations bilatérales entre les États membres et les pays partenaires à une situation combinant relations bilatérales et relations à l'échelle de l'UE a occasionnellement créé une confusion chez les pays partenaires, et les intérêts de l'UE n'ont pas toujours été les mieux définis ni les mieux défendus. Ce constat demande à ce que soient déployés des efforts supplémentaires pour assurer au niveau européen une meilleure coordination entre la Commission européenne et les États membres, ainsi que la coopération des différents acteurs de l'industrie.
8. Les changements et les défis auxquels est confrontée la communauté aéronautique mondiale ont permis à l'UE de faire preuve de leadership dans la poursuite d'une politique internationale ambitieuse et cohérente dans le domaine de l'aviation (voir ci-dessous). Cependant, la fragmentation nationale domine encore, induisant un manque général d'unité et de solidarité au niveau de l'UE. Nous n'avons pas encore fini de mettre en place une politique extérieure commune intégrale de l'UE dans le domaine de l'aviation, nous sommes encore trop focalisés sur les intérêts nationaux et avons encore trop tendance à compter sur les initiatives ad hoc basées sur les décisions individuelles pour négocier.
9. Récemment, un autre facteur a fait son apparition - la réaction d'un grand nombre de partenaires internationaux à l'inclusion des transports aériens dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Toutefois, étant donné l'importance globale de la décarbonisation de l'économie, l'UE considère le développement durable de l'aviation comme un enjeu important de notre politique de relations extérieures, tant au niveau bilatéral qu'au niveau mondial par le truchement de l'OACI. Les réactions vis-à-vis du régime d'échange de droits d'émission de l'UE démontrent la nécessité de mettre en place une collaboration plus poussée sur les questions relatives au changement climatique afin de surmonter les obstacles et d'accroître les possibilités de coopération bénéfique pour les parties prenantes. L'UE est fermement en faveur d'une approche globale au sein de l'OACI concernant la question des émissions des transports aériens, et rappelle qu'elle reste disposée à adopter une telle approche, de manière à permettre le développement durable de ce secteur.
10. Ce qui a été accompli au cours des sept dernières années représente une belle avancée mais ce n'est clairement pas suffisant. De nouveaux défis apparaissent constamment en raison du dynamisme et de la rapide évolution de l'environnement aéronautique mondial. En outre, ces défis ont une dimension de plus en plus

⁵

Booz & Company: «Development of the EU's Future External Aviation Policy» (Développement de la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation), rapport final, avril 2012.

planétaire, ce qui démontre la nécessité d'élaborer des réponses communes de l'UE, étant donné que les solutions sont très difficiles à mettre en place au niveau des États membres seuls.

11. Le temps est maintenant venu, pour la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation, de faire un pas en avant significatif. La révision et la mise à jour de cette politique sont urgentes. La libéralisation non coordonnée des marchés, au niveau des États membres de l'UE avec certains pays non membres, avance à un tel rythme que si nous n'agissons pas dès maintenant pour établir une politique extérieure européenne plus ambitieuse et efficace, il sera peut-être déjà trop tard dans quelques années. Cela étant dit, l'intention apparente des États membres de continuer à accorder des droits de trafic aérien bilatéraux à des pays tiers, sans étudier de contrepartie appropriée, ou sans prendre en compte les implications au niveau européen, est un élément qui pourrait y contribuer. En outre, nous n'avons pas progressé suffisamment dans la lutte contre les restrictions en matière de propriété et de contrôle. Ces dernières risquent de figer le développement de l'industrie mondiale et de priver les transporteurs de l'UE de nouvelles sources de capitaux importantes. Il devient urgent d'étendre la portée des négociations au niveau européen à un certain nombre de partenaires de plus en plus incontournables.

2. LES GRANDS DEFIS DANS UN ENVIRONNEMENT AERONAUTIQUE MONDIAL EN MUTATION RAPIDE

2.1. Les tendances du marché à moyen et long termes

12. Le transport aérien est presque devenu un droit considéré comme acquis dans l'UE et dans le monde. Mettre un frein à la mobilité n'est pas une option: la connectivité est la clé de la compétitivité. Les économies émergentes aspirent naturellement à développer l'accès au transport aérien et l'apparition progressive d'une population plus aisée dans ces marchés contribuera à accroître cette demande de façon considérable. La classe moyenne dans le monde devrait presque tripler d'ici 2030 (passant de 1,8 milliard en 2010 à 4,9 milliards d'ici 2030) et être six fois plus importante dans la région Asie-Pacifique⁶.
13. En dépit de la crise économique actuelle, le transport aérien mondial à long terme devrait croître d'environ 5 % par an jusqu'en 2030⁷, soit une augmentation composée de plus de 150 %. La demande en transport aérien est principalement tirée vers le haut par la croissance économique et la prospérité. Avec un taux de croissance moyen annuel du PIB prévu à 1,9 % pour l'Europe⁸ entre 2011 et 2030, contre des taux de croissance de 7,5 % et 7,2 % pour l'Inde et la Chine respectivement par exemple, la croissance des transports aériens devraient opérer un glissement vers les zones hors UE, l'Asie et le Moyen-Orient étant appelés à devenir le centre des flux de trafic aérien international. La moitié des nouveaux déplacements mondiaux qui viendront s'ajouter au cours des 20 prochaines années sera du trafic à destination ou en provenance de la région Asie-Pacifique, qui dépassera les États-Unis et deviendra le leader mondial du trafic aérien d'ici à 2030 avec une part de marché de 38 %. Avec des taux de croissance inférieurs à la moyenne, les transporteurs de l'UE vont perdre des parts de marché face aux compagnies non-UE dans la plupart des régions. En

⁶ Airbus: «Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030» (Prévisions du Marché mondial 2011-2030).

⁷ Airbus: «Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030».

⁸ Bombardier/Global Insight (Prévisions de marché).

2003, les transporteurs de l'UE détenaient une part de marché de 29 % de la capacité interrégionale dans le monde. En 2025, cette part devrait tomber à 20 %⁹. Cette tendance montre que, si rien n'est fait, les compagnies aériennes européennes seront de moins en moins capables de générer des bénéfices et de la croissance pour l'économie européenne.

14. Dans le même temps, les transporteurs non-UE ont renforcé leur position mondiale. Par exemple, la croissance la plus rapide du trafic régional dans le monde devrait être enregistrée au Moyen-Orient, où les compagnies aériennes de la région représenteront 11 % du trafic mondial en 2030, contre 7 % en 2010. La situation a considérablement modifié la concurrence mondiale avec la montée en puissance des transporteurs du Golfe qui fournissent des services compris dans la 6e liberté de l'air (connexion entre les marchés via des routes intercontinentales et leurs plateformes de correspondance). Ils ont vu leur part de marché augmenter et ont adopté une stratégie agressive pour l'avenir, avec des nouveaux investissements massifs dans les avions et les aéroports. Ils veulent profiter ainsi d'un réseau mondial régi par des accords bilatéraux de services aériens très libéralisés. Les gouvernements dans la région du Golfe ont investi massivement dans les infrastructures aéronautiques, transformant *de facto* les transports aériens en un instrument stratégique pour promouvoir le rôle mondial de la région. De façon similaire, les marchés sud-américains se sont développés, mais à partir d'une base plus petite. Les transporteurs asiatiques ont toujours favorisé la croissance. Les compagnies aériennes américaines ont encore renforcé et amélioré leur compétitivité, même si cela a été facilité par la législation de protection des créanciers.

2.2. Des modèles d'entreprise en concurrence dans le domaine de l'aviation

15. La viabilité des différents modèles d'entreprise adoptés dans l'UE, tels que les modèles de liaisons de point à point et de services en réseau, et leurs réseaux de routes aériennes connexes, est importante pour permettre aux transporteurs de l'UE de maintenir une présence compétitive sur les marchés extérieurs.
16. L'industrie du transport aérien européen est en pleine mutation. Les transporteurs organisés en réseau sont aujourd'hui confrontés à une rude concurrence de la part des transporteurs à bas prix. Ceux-ci représentent désormais 40 % de la capacité intra-UE sur l'offre et ce chiffre devrait encore augmenter significativement¹⁰.
17. Ceci a évidemment un impact important sur les activités, le rendement et la rentabilité des transporteurs européens organisés en réseaux. Les transporteurs à bas prix ont été beaucoup plus efficaces que les transporteurs en réseaux pour exploiter les nouvelles libertés de marché créées par la libéralisation, en stimulant une demande nouvelle grâce à une réduction des tarifs et en offrant des liaisons de point à point sans la contrainte des correspondances. Mais ils se sont en grande partie cantonnés aux vols courts et moyens-courriers. Ces dernières années, les grands

⁹ Booz & Company: «Development of the EU's Future External Aviation Policy» (développement de la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation), rapport final, avril 2012, basé sur les recherches de OAG et de l'AEA.

¹⁰ Les transporteurs à bas prix devraient connaître une croissance dont le rythme serait 1,4 % par an plus rapide que celle des compagnies aériennes organisées en réseau mondial, et devraient exploiter 19 % du trafic mondial d'ici à 2030 (Airbus: «Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030»). L'association européenne qui représente les compagnies aériennes à bas prix (ELFAA) a publié une étude sur la part de marché des compagnies aériennes à bas prix en Europe («Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report – February 2011» - par York Aviation pour l'ELFAA) indiquant que la part de marché de ces compagnies pourrait atteindre entre 45 % et 53 % d'ici à 2020.

transporteurs européens en réseaux ont subi des pertes importantes sur leurs vols intra-européens courts et moyens-courriers en raison de la concurrence accrue des transporteurs à bas prix et des trains à grande vitesse. Ces pertes ont été compensées en partie par les liaisons longs-courriers, qui restent les principales sources de revenus de ces transporteurs. Une politique extérieure européenne vigoureuse dans le domaine de l'aviation ciblant les principaux marchés de croissance pour les longs-courriers créerait de nouvelles perspectives commerciales pour les transporteurs européens.

18. Les transporteurs organisés en réseaux devraient continuer à jouer un rôle clé dans le trafic aérien international, en fournissant 74 % du trafic total mondial d'ici à 2030¹¹. Les transporteurs en réseaux resteront donc vitaux pour relier l'Europe au reste du monde et on ne peut pas supposer que les transporteurs à bas prix contribueront beaucoup dans ce domaine autrement qu'en alimentant les aéroports de départ des vols intercontinentaux. En ce sens, les deux modèles d'entreprise pourraient potentiellement développer des synergies et des convergences entre eux.

2.3. L'importance des plateformes de correspondance

19. Les avantages économiques des plateformes de correspondance («hubs») sont bien connus. Ces nœuds de transit permettent d'exploiter de façon rentable les liaisons plus minces, avec l'aide des vols de correspondance. Pour qu'une plateforme de correspondance soit viable, il faut une demande locale élevée et un vaste réseau de services de collecte, ce qui explique pourquoi les meilleurs sites sont généralement les aéroports des grandes villes.
20. Avec quelques garde-fous, il n'y a aucune raison de supposer que les compagnies aériennes européennes ne sont pas en mesure d'exploiter des plateformes viables, que ce soit pour le trafic de marchandises ou de passagers, maintenant ou dans un avenir proche. Cependant, le sous-investissement dans les infrastructures aéroportuaires et la saturation des aéroports, à cause desquels certaines plateformes aéroportuaires doivent déjà limiter le nombre de liaisons de collecte qu'il est possible d'exploiter, sont des problèmes qui doivent être efficacement traités pour que la compétitivité européenne soit maintenue. Les investissements dans les infrastructures aéroportuaires et le développement de plateformes de correspondance, lorsqu'ils sont justifiés par une demande forte et durable, sont indispensables pour permettre aux plateformes européennes de rivaliser avec celles des autres régions en développement. Il est donc essentiel d'identifier au plus tôt les freins à la croissance afin de les éliminer, ou au moins de limiter leur impact négatif, en utilisant tous les moyens à disposition pour optimiser l'utilisation des capacités aéroportuaires réduites.

3. LES GRANDS OBJECTIFS DE LA FUTURE POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UE DANS LE DOMAINE DE L'AVIATION

3.1. Création d'une concurrence loyale et ouverte

21. Un autre point clé à formuler est que les transporteurs de l'UE sont en mesure de se livrer concurrence sur une base ouverte, loyale et non faussée.
22. L'UE considère l'ouverture des marchés, et donc la concurrence, comme la meilleure base possible pour le développement des relations internationales dans le domaine de

¹¹ Airbus: «Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030».

l'aviation. Cette condition fondamentale est née de la réussite du marché aérien intérieur de l'UE. S'il est essentiel d'instaurer un climat professionnel qui permette aux transporteurs européens de faire face à la concurrence internationale, la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation doit aussi insister sur l'importance d'évoluer dans un climat de concurrence loyale et ouverte. Lorsque, par exemple, les subventions, les pratiques déloyales, l'absence de cohérence dans l'application des réglementations et le manque de transparence au niveau des informations financières des entreprises sont utilisés pour fausser le marché, il est légitime de défendre le secteur contre la concurrence déloyale.

23. Le secteur aérien fonctionne comme une industrie de service dans un marché mondial, de sorte que la compétitivité durable dépend de l'existence de conditions de concurrence équitables. Les compagnies aériennes basées en Europe souffrent d'un désavantage de compétitivité au niveau international car leurs coûts de production sont plus élevés que ceux des autres compagnies. La compétitivité des transporteurs de l'UE, dont beaucoup sont en difficulté financière, est entravée lorsque les contraintes économiques augmentant les coûts unitaires de production sont plus élevées que celles des transporteurs d'autres régions du monde. L'application d'impôts nationaux différents dans le secteur de l'aviation pourrait avoir des incidences néfastes sur le marché intérieur et sur la compétitivité des compagnies aériennes basées dans l'UE et nécessiterait donc une analyse plus approfondie. Les transporteurs européens sont aussi désavantagés par des coûts plus élevés résultant de la saturation de l'espace aérien et des aéroports européens, ainsi que par la hausse des redevances aéroportuaires et de gestion du trafic aérien. Les coûts salariaux liés aux normes du travail élevées et aux systèmes de protection sociale bien développés sont donc plus élevés en Europe que dans la plupart des autres régions du monde, tout comme les coûts liés aux indemnités accordées au titre des droits des passagers et le coût des émissions de carbone. Certaines de ces charges économiques pour les vols à destination et en provenance d'Europe qui viennent en supplément par rapport à la situation dans d'autres régions du monde peuvent se maintenir, au moins un certain temps, tandis que d'autres peuvent, dans une certaine mesure, être compensées par l'innovation, le développement de nouvelles technologies en Europe ou des gains de productivité, ou encore elles peuvent faire l'objet de négociations avec les pays partenaires pour créer des conditions de concurrence équitables, en ce qui concerne par exemple le respect des normes de travail internationales et des normes environnementales.
24. Par conséquent, il est primordial que toute la chaîne d'intervenants du secteur aérien (aéroports, fournisseurs de services de navigation aérienne, fabricants, systèmes informatisés de réservation, manutentionnaires au sol, etc.) soit prise en compte, et que les structures de coûts, le niveau d'exposition à la concurrence dans d'autres secteurs de la chaîne et les mécanismes de financement des infrastructures dans d'autres marchés clés soient pris aussi en considération dans l'évaluation de la compétitivité du secteur européen de l'aviation, et en particulier des compagnies aériennes de l'UE au niveau international. Mais les compagnies aériennes de l'UE sont elles-mêmes responsables de leur propre compétitivité et de leur capacité à proposer le bon rapport qualité/prix au niveau de leurs services pour séduire les clients.
25. Il est également important que la concurrence, tant au sein de l'UE qu'à l'extérieur, ne soit pas faussée par des pratiques déloyales. Au sein de l'UE, la Commission européenne a récemment ouvert une série d'enquêtes approfondies sur des affaires

d'octroi potentiel d'une aide d'État à des compagnies aériennes exploitant des services au départ d'aéroports régionaux dans plusieurs États membres de l'UE. Le problème est le suivant: les compagnies aériennes qui reçoivent cette aide jouissent d'un avantage économique indu dont leurs concurrents ne peuvent pas bénéficier, ce qui fausse ainsi la concurrence au sein du marché unique européen de l'aviation. La Commission a donc annoncé en 2012 qu'elle allait revoir ses lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. L'adoption récente de la réglementation de l'UE¹² relative à la sécurité sociale des travailleurs mobiles dans l'UE, comme le personnel de bord, permettra d'améliorer le fonctionnement du marché unique puisqu'elle mettra fin à la pratique adoptée par certaines compagnies aériennes et consistant à utiliser les systèmes de sécurité sociale les moins onéreux, indépendamment de la base d'affectation des membres d'équipage. L'adoption ou la modification de la législation européenne peut donc contribuer à améliorer un environnement professionnel qui permet aux transporteurs de l'UE d'être compétitifs à l'échelle internationale.

26. Sur le plan extérieur, le règlement (CE) n° 868/2004¹³ visait à offrir une protection contre les pratiques tarifaires et les subventions déloyales causant un préjudice aux transporteurs de l'UE pour la prestation de services de transport aérien en partance de pays non européens. Toutefois, des réclamations ont été émises pour que soient développés des instruments plus efficaces dans le secteur de l'aviation afin de protéger les intérêts européens contre les pratiques déloyales. Le règlement (CE) n° 868/2004 n'a jamais été utilisé et l'industrie affirme que la réglementation n'est pas applicable car elle a pris pour modèle les outils utilisés dans la lutte contre le dumping et les subventions déloyales dans le secteur de la vente de marchandises. Elle n'est donc pas bien adaptée aux spécificités du secteur des services aériens. Les voies de recours possibles et les aspects procéduraux de cette réglementation sont aussi considérés comme inappropriés pour un secteur de services. Un instrument mieux adapté et plus efficace devrait être mis au point pour encourager une concurrence loyale et ouverte dans les relations entre l'UE et les pays non membres en ce qui concerne les services aériens.
27. Le système dans lequel les compagnies aériennes de l'UE et les plateformes de correspondance entrent en concurrence dans le Golfe est le résultat de décisions clairement prises pour transformer l'aviation en un secteur économique stratégique générant des avantages pour l'économie dans son ensemble. Les transporteurs du Golfe affirment qu'ils ne tirent aucun avantage concurrentiel déloyal de ce système. Pour aller de l'avant donc, il semblerait qu'il faille développer, idéalement au niveau de l'UE, des «clauses de concurrence loyale» à intégrer dans les accords bilatéraux respectifs sur les services aériens.
28. Dans ce nouveau contexte commercial, il est à la fois important et légitime que l'UE soit en mesure d'agir efficacement au niveau international pour préserver la compétitivité des compagnies aériennes de l'UE contre la concurrence et/ou les pratiques déloyales quelle que soit leur origine.

¹² Le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord en première lecture (co-décision) concernant une proposition de la Commission visant à modifier le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

¹³ Règlement (CE) n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L162 du 30/4/2004, p.1).

3.2. Une stratégie de croissance basée sur l'idée de «plus d'Europe»

29. Le secteur européen de l'aviation, notamment les transporteurs européens organisés en réseaux internationaux, a traversé une période difficile et va encore devoir faire face à des défis très sérieux à l'avenir. Pour les relever avec succès, des efforts concertés devront être rapidement réalisés au niveau européen. Il faut mettre en place un plan d'actions coordonnées qui doit être plus efficace que le système actuel de négociations et de relations bilatérales. L'UE, lorsqu'elle est unie, a démontré qu'elle était capable de créer une forte valeur ajoutée. Cela vaut pour les négociations mais aussi quand il s'agit de veiller à la bonne application des accords (par exemple, adopter des positions communes au sein du Comité mixte dans le cadre des différents accords).
30. Une étude indépendante réalisée pour la Commission¹⁴ a estimé qu'il y aurait des retombées économiques très importantes (plus de 12 milliards d'euros par an) en développant au niveau de l'UE des accords de transport aérien avec les pays voisins et les partenaires principaux, en particulier sur les marchés restreints et/ou à croissance rapide. Parmi ces pays, on trouve notamment la Turquie, la Chine, la Russie, des États du Golfe¹⁵, le Japon, l'Égypte et l'Inde.
31. Il est d'une importance stratégique pour l'UE de maintenir une industrie aéronautique européenne forte et compétitive reliant l'UE et le monde. Les marchés aéronautiques les plus dynamiques ne sont plus en Europe aujourd'hui, il est donc essentiel que l'industrie européenne ait la capacité de se développer sur ces marchés. Le défi est de positionner l'industrie européenne afin qu'elle accède à ces nouveaux marchés à forte croissance et qu'elle tire parti des opportunités offertes par cet environnement en mutation rapide. Pour relever ce défi, l'UE devra adopter une vision cohérente et afficher clairement une plus grande unité dans les relations extérieures de l'UE dans le domaine de l'aviation.
32. La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation devrait être guidée par trois objectifs parallèles qui peuvent bénéficier à l'économie, à la croissance globale et à l'emploi: (i) la création d'avantages pour les consommateurs, qui suggère des efforts continus dans l'ouverture du marché, (ii) la sauvegarde de la compétitivité, qui suggère l'adoption de mesures plus fortes au niveau européen pour insister sur la réforme des clauses de propriété et de contrôle, la réduction des charges réglementaires et la mise en place d'un cadre professionnel international (points difficiles à tenir au niveau des États membres), et (iii) l'adoption d'objectifs de politique publique plus vastes allant au-delà des droits de trafic (l'approche de l'UE visera donc à assurer les objectifs primordiaux en matière de sécurité publique, de sûreté et de protection de l'environnement).
33. La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation et les initiatives prises doivent promouvoir et défendre avec plus de vigueur les intérêts européens, les valeurs et les normes européennes, ainsi que les bonnes pratiques basées sur la coopération. Cette politique devrait viser les niveaux les plus élevés à appliquer dans ce secteur, grâce à la coopération et la convergence dans le domaine réglementaire. Ces objectifs ne pourront pas être atteints sans négociations coordonnées au niveau européen avec les principaux partenaires.

¹⁴ Booz & Company: «Development of the EU's Future External Aviation Policy» (développement de la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation), rapport final, avril 2012

¹⁵ Notamment les Emirats arabes unis et le Qatar.

4. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

4.1. Le reliquat de la feuille de route de 2005

34. Au cours de ces sept dernières années, on a pu saluer quelques réalisations importantes, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif dans la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation (voir détails en annexe). Mais on a aussi pu noter des lacunes et de réelles désillusions, desquelles il faut tirer certains enseignements.
35. Dans le cadre du premier pilier (rétablir la sécurité juridique), beaucoup de choses ont été faites. Il convient toutefois de maintenir les relations avec certains partenaires et de poursuivre une approche coordonnée et déterminée de l'UE envers ces pays afin de résoudre les questions en suspens.
36. Dans le cadre du deuxième pilier (accords de voisinage), un certain nombre d'accords importants ont été négociés. Ceux-ci doivent générer des avantages croissants à la fois pour l'UE et pour les pays voisins. Il conviendrait d'intensifier et d'accélérer les contacts et les négociations avec les autres pays voisins en vue de parvenir à des accords en 2015 avec l'Ukraine, la Turquie, la Tunisie, l'Azerbaïdjan, le Liban, l'Algérie, l'Arménie, l'Égypte, la Libye et la Syrie (si les conditions politiques nationales et régionales le permettent bien évidemment). Il est important de veiller à ce que ce processus débouche au fil du temps sur un espace aérien commun réellement intégré, où les relations entre les pays voisins eux-mêmes deviennent ouvertes et intégrées. Compte tenu des objectifs communs que l'UE et les pays voisins poursuivent en parallèle, il n'est plus logique que le Conseil doive examiner au cas par cas, pour chaque pays, l'octroi des autorisations de négocier des accords. Il serait beaucoup plus efficace d'accorder à la Commission une autorisation unique pour mener des négociations avec les pays voisins restants, mais toujours avec chaque pays séparément. Cela permettrait également de planifier de manière plus souple le lancement des négociations.
37. Dans le cadre du troisième pilier, (accords globaux avec les principaux partenaires) un certain nombre d'accords importants ont été négociés. Toutefois, il s'agit aussi d'un secteur où certains objectifs clés doivent encore être réalisés, notamment dans le cadre des accords UE-États-Unis et UE-Canada pour la libéralisation en matière de propriété et de contrôle des compagnies aériennes.
38. Malgré les progrès réalisés à l'échelle mondiale vers une libéralisation du régime réglementaire pour les transports aériens internationaux, les gouvernements n'ont pas encore réformé les règles archaïques de contrôle et de propriété des compagnies aériennes. La plupart des pays conservent encore des règles stipulant que les compagnies aériennes doivent être majoritairement détenues et contrôlées par les ressortissants de leur pays, empêchant ainsi les transporteurs aériens de faire appel à d'autres investisseurs et leur interdisant l'accès aux marchés financiers. De ce fait, le secteur de l'aviation s'est vu imposer une structure industrielle artificielle dans qui n'existe dans aucune autre industrie. En dépit de l'envergure mondiale du transport aérien, il n'existe aucune compagnie aérienne véritablement multinationale similaire à ce que l'on peut trouver dans d'autres industries. La consolidation transfrontalière, considérée par beaucoup comme un prérequis pour développer une industrie du transport aérien plus durable au point de vue économique, est sévèrement restreinte. Aux États-Unis par exemple, les investisseurs étrangers ne peuvent pas détenir plus de 25 % des compagnies aériennes. Ces restrictions nationales en matière de propriété et de contrôle ont fait apparaître trois alliances mondiales entre compagnies

aériennes (Star Alliance, SkyTeam et Oneworld), et plus particulièrement les entreprises communes créées entre certains de leurs membres sur certaines lignes. Aujourd'hui, ces alliances jouent le rôle de compagnies aériennes internationales.

39. Cependant, aux termes de la législation de l'UE, les transporteurs de l'UE ne sont pas soumis à des restrictions nationales de propriété et de contrôle, ils peuvent être détenus par des investisseurs provenant de l'UE. Ces dernières années, l'industrie européenne du transport aérien a vécu un processus de consolidation transfrontalière autour de trois principaux groupes européens de transporteurs aériens: le groupe Air France-KLM, le Lufthansa Group avec SWISS, Austrian Airlines et une part significative de Brussels Airlines et, plus récemment, l'International Airlines Group (IAG), créé en tant que société-mère de British Airways, Iberia et aussi maintenant BMI. En outre, la règle de participation majoritaire par un investisseur européen peut être levée grâce à des accords entre l'UE et les pays partenaires, ce qui autoriserait une participation et un contrôle étrangers majoritaires.
40. Cette tendance au regroupement en Europe est unique, puisque les fusions et acquisitions transfrontalières ne sont autorisées que dans l'UE, alors que les régimes de propriété et de contrôle restent fondamentalement figés dans l'état où ils ont été négociés en 1944 dans la Convention de Chicago. Les difficultés engendrées par les dispositions de propriété et de contrôle actuelles sont importantes et requièrent des négociations avec les pays partenaires et des structures de gouvernance très complexes. Inévitablement, cela signifie qu'on ne tirera jamais tous les bénéfices du regroupement. Les membres des alliances coopèrent chaque jour plus étroitement pour offrir aux clients un service homogène de réseau mondial intégré à plusieurs plateformes.
41. Pour que toute réforme ait un sens réel, une partie du problème en ce qui concerne la suppression des restrictions de propriété et de contrôle a été la nécessité d'obtenir l'accord d'un grand nombre de pays. Pour pouvoir faire avancer cette réforme, il est logique de prendre le marché transatlantique comme point de départ. Étant donné que le trafic entre l'Union européenne et les États-Unis représente près de la moitié de l'activité aéronautique mondiale, ces zones représentent un bloc puissant et l'émergence de transporteurs véritablement transatlantiques créerait une dynamique importante. Le moment est maintenant venu de prendre les mesures supplémentaires envisagées dans l'accord UE-USA sur le transport aérien pour libéraliser la propriété et le contrôle des compagnies aériennes, pour leur permettre d'attirer des investisseurs de toute nationalité. Toutefois, cet objectif crucial d'autoriser les investissements étrangers dans les compagnies aériennes devrait être partagé plus largement – à la fois sur un plan bilatéral entre l'UE et d'autres partenaires clés et sur un plan multilatéral mondial, au travers notamment de l'OACI. L'UE doit jouer un rôle plus actif en analysant comment contrer les difficultés relatives aux clauses de propriété et de contrôle actuellement en vigueur, avec le concours tout particulier des pays partageant la vision de l'UE, et en examinant la nécessité pour les compagnies aériennes d'accéder au financement en capital tout en renforçant leur attractivité sur les marchés financiers. Des négociations d'accords de libre-échange peuvent jouer un rôle complémentaire utile dans la suppression des restrictions.
42. Il est également important aujourd'hui de finaliser les négociations avec l'Australie et de commencer à profiter des avantages offerts par l'accord UE-Brésil, dont la ratification a malheureusement été retardée.

43. Le troisième pilier représente donc une énorme source potentielle d'avantages supplémentaires. Ainsi par exemple, la Commission a déjà démontré en 2005 les importantes retombées économiques qui résulteraient des futurs accords globaux avec la Russie, la Chine et l'Inde, et a donc demandé les autorisations pour négocier des accords globaux en matière de transport aérien avec chacun de ces pays, mais celles-ci n'ont pas encore été accordées. Ces avantages potentiels ont été confirmés par une étude indépendante réalisée pour la Commission et la signature de ces accords globaux passés avec les principaux partenaires devrait donc avoir lieu. L'étude a ainsi mis en avant des avantages économiques potentiels significatifs tirés des accords globaux passés avec un certain nombre d'autres partenaires importants.

4.2. Les principes clés régissant la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation

44. Compte tenu du développement du marché unique, de l'émergence de transporteurs véritablement européens de plus en plus détenus par des organisations multinationales et de l'expansion constante des pouvoirs de l'UE dans pratiquement tous les domaines de l'aviation, il est grand temps pour l'UE d'adopter une approche beaucoup plus coordonnée et assertive dans ses relations extérieures en matière de transport aérien. Dans certains cas, il pourrait être suffisant de renforcer le niveau actuel de coordination entre la Commission européenne, les États membres et l'industrie tout en continuant d'entretenir des relations à caractère bilatéral avec des pays partenaires. Cela exigerait des accords formalisés plus rigoureux de l'UE en matière de coordination et de transparence. Cependant, l'expérience montre que, même lorsqu'elles sont coordonnées, les relations bilatérales impliquent un sérieux risque de résultats insuffisants. Il est généralement plus indiqué et plus efficace, pour l'intérêt européen, de mener au niveau de l'UE des négociations fondées sur l'unité de l'UE et autorisées par le Conseil. Cette approche devrait donc devenir la pratique générale à adopter avec tous les partenaires principaux, plutôt que de rester une exception à la règle comme c'est le cas aujourd'hui.
45. L'UE doit continuer à faire preuve d'audace pour promouvoir davantage l'ouverture et la libéralisation du secteur de l'aviation, tout en veillant à ce qu'un niveau satisfaisant de convergence réglementaire soit atteint. En cas de besoin, elle doit aussi s'imposer pour préserver l'industrie, l'économie et l'emploi de l'Union européenne et veiller à ce que les instruments appropriés soient utilisés pour défendre ses intérêts. Dans les négociations avec les pays partenaires, une attention particulière devrait donc être portée aux normes dans le domaine du travail et de l'environnement et au respect des conventions et des accords internationaux dans ces deux domaines afin d'éviter une distorsion du marché et un nivellement par le bas.
46. Des changements s'imposent également dans le contexte aéronautique mondial. C'est là que l'OACI peut jouer un rôle de premier plan dans la modernisation du cadre en vigueur régissant le marché mondial de l'aviation, comme elle le fait dans d'autres domaines majeurs tels que la sécurité et la sûreté. L'OACI peut aider à développer le cadre réglementaire économique pour le secteur mondial de l'aviation, notamment en libéralisant les conditions de propriété et de contrôle des compagnies aériennes, en assurant un cadre mondial garant d'une concurrence équitable et en garantissant le développement écologiquement durable du secteur.
- #### **4.3. L'amélioration des relations avec les principaux partenaires**
47. La présente communication a souligné l'importance stratégique pour l'UE de disposer d'une industrie aéronautique européenne compétitive comprenant des transporteurs

UE organisés en réseaux et d'envergure mondiale. Deux conditions doivent être réunies pour y parvenir: premièrement, préserver la compétitivité de l'industrie et, deuxièmement, lui assurer des possibilités d'accès au marché pour qu'elle puisse entrer en concurrence et opérer sur les marchés clés. Au vu de ses caractéristiques intrinsèques, l'industrie européenne du transport de marchandises et du transport rapide pâtit dans le monde entier d'accords bilatéraux restrictifs en matière de services aériens et devrait devenir une priorité lorsque les entraves à l'accès au marché seront levées. L'UE doit répondre aux défis liés à certains marchés et partenaires stratégiques en adaptant sa réponse, comme expliqué ci-après.

48. En tant qu'acteur régional important, la Turquie représente un marché stratégique puisqu'il est l'un des marchés à plus forte croissance pour l'UE. Avec 30 millions de passagers transportés en 2010, la Turquie est la plus grande destination pour le trafic de passagers en provenance et à destination de l'UE après les États-Unis. Depuis 1999, le trafic de passagers UE-Turquie a progressé en moyenne de plus de 9 % par an. Il est trois fois plus élevé que le trafic de passagers UE-Maroc et représente plus du double de la taille du marché UE-Russie en ce qui concerne les services aux passagers. La Turquie et l'Union européenne ont des intérêts communs dans de nombreux domaines aéronautiques et les possibilités de coopération sont très importantes. Il existe également certains problèmes difficiles de transports aériens dans la région qui doivent donc être solutionnés, car ils nuisent aux deux parties. Un programme positif et pragmatique de coopération devrait être développé avec la Turquie, puisque la résolution des problèmes concrets de la région permettrait de dégager des avantages mutuels. Un accord bilatéral sur la sécurité est d'ailleurs tout particulièrement envisagé. Si ces obstacles sont supprimés et si des progrès sont réalisés, un accord global pourra être envisagé.
49. Avec la Russie, il est grand temps d'instaurer une relation plus cohérente, stable et ambitieuse, un lien qui pourra permettre aux transporteurs des deux parties de mettre en place une meilleure planification. La Russie doit de toute urgence prouver sa volonté de respecter son engagement à l'égard de l'accord de 2011 et mettre en œuvre les principes convenus concernant la modernisation du système des voies aériennes transsibériennes. En outre, les possibilités de coopération sont vastes et les avantages potentiels que pourraient tirer la Russie et l'Union européenne d'un véritable partenariat stratégique, ou même d'une relation normalisée, sont tout aussi importants - comme le sont les coûts potentiels si rien n'est fait pour modifier la situation actuelle. Dès que les obstacles actuels seront supprimés, l'UE devrait donc proposer une feuille de route dont l'objectif ultime devrait être la signature d'un accord global de transport aérien entre l'UE et la Russie.
50. Ces dernières années, les relations avec les États du Golfe se sont en grande partie développées suite au lancement d'un processus à sens unique, à savoir l'ouverture des marchés de l'UE pour les transporteurs du Golfe, qui a créé des déséquilibres importants en termes d'opportunités. Dans le même temps, des doutes subsistent quant à savoir si la transparence des informations financières de certains transporteurs du Golfe est conforme aux normes internationales. En outre, certains États du Golfe ont exprimé leur réticence à accepter des clauses de «concurrence équitable» avec les États membres, voire à en débattre. Cette tendance doit être inversée, d'une part pour assurer la transparence ainsi que la concurrence loyale et ouverte et, d'autre part, pour assurer un développement continu du marché. Il serait approprié de coordonner ce processus au niveau européen grâce à des accords globaux avec les pays clés en matière d'aviation.

51. L'Asie prend de l'importance dans le secteur mondial de l'aviation et est bien évidemment devenue un marché où les transporteurs de l'UE se doivent d'être activement présents. De nombreux pays asiatiques suivent désormais des politiques plus libérales dans ce domaine d'activité, et plusieurs ont exprimé leur volonté de conclure des accords globaux avec l'UE. L'UE devrait saisir les occasions qui se présentent, à condition que ces pays reconnaissent pleinement la législation de l'UE dans le domaine de l'aviation, y compris le principe de la désignation UE, et à condition que ces marchés offrent des opportunités et une concurrence équitable pour les deux parties. Les accords globaux de l'UE conclus avec la Chine, l'Inde et le Japon dans le domaine des transports aériens se sont avérés offrir un potentiel d'avantages économiques considérables et devraient être poursuivis. L'Union européenne suit également avec beaucoup d'intérêt les développements de l'ANASE qui devrait, d'ici 2015, avoir mis en place un marché de l'aviation unique entièrement libéralisé, grandement similaire au marché de l'aviation régional ouvert en Europe. Ce processus devrait créer de nouvelles perspectives intéressantes de coopération entre l'UE et l'ANASE et devrait aussi appeler à adopter une approche globale ANASE-UE dans le cadre des services aériens proposés. À cet égard, Singapour a pris les devants et s'est présenté comme un véritable «éclaireur» qui pourrait pousser l'UE à accroître sa présence dans l'ANASE et au-delà.
52. Des développements régionaux similaires sont en cours dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique latine où la consolidation continue des compagnies aériennes devrait être bien accueillie car elle pourrait permettre de consolider des relations entre blocs dont les marchés devraient être plus ouverts.
53. Le marché de l'aviation en Afrique représente un vrai potentiel de croissance sur le long terme. Dans les relations qu'entretiennent l'UE et l'Afrique à l'heure actuelle en matière d'aviation, la priorité est donnée à l'amélioration de la sécurité aérienne en Afrique, en soutenant la création et le fonctionnement des organismes régionaux de supervision de la sécurité et en proposant une assistance aux pays figurant sur la liste européenne des compagnies aériennes frappées d'une interdiction d'exploitation dans l'UE.

4.4. Les outils à disposition

54. L'Union européenne souhaite tisser des relations fortes, complètes et mutuellement bénéfiques avec ses partenaires du secteur de l'aviation. Cette volonté va bien au-delà de la simple question de la libéralisation des droits de trafic et devrait inclure toute coopération dans les domaines de la réglementation, de la technologie et de l'industrie. Des accords globaux de services aériens avec les pays voisins et les principaux partenaires partageant la vision de l'UE devraient examiner et synchroniser les conditions réglementaires permettant une concurrence loyale et une industrie aéronautique durable, y compris des questions essentielles comme la sécurité, la sûreté, l'environnement et la réglementation économique.
55. La présente communication a souligné l'importance de maintenir une industrie aéronautique européenne compétitive. Pour faire en sorte que cet objectif stratégique soit atteint, il faudra mettre en place une coordination plus systématique, assurer une plus grande solidarité et permettre l'utilisation de tous les outils qui sont à la disposition de l'UE, de la Commission européenne, des États membres, de l'industrie, des institutions et des agences européennes. La communication permettra également d'optimiser les avantages potentiels pour les partenaires de l'UE. Cela peut prendre diverses formes qui doivent être considérées conjointement.

56. Il importe que toutes les parties prenantes soient aussi pleinement impliquées dans la mise en œuvre de la politique et des négociations, à la fois dans la phase de préparation et dans les discussions elles-mêmes. Pour cette raison, la Commission est disposée à réexaminer les modalités pratiques pour que les négociations soient transparentes et inclusives. Dans le même temps, nous devons faire en sorte que les processus qui régissent les relations extérieures de l'UE dans le domaine de l'aviation soient efficaces, efficaces et le moins bureaucratiques possible.
57. La Commission estime qu'un instrument plus efficace pour garantir une concurrence constitue un élément important parmi les outils nécessaires à l'UE pour développer encore davantage sa politique extérieure dans le domaine de l'aviation. Le règlement (CE) n° 868/2004 s'est révélé complexe et peu pratique pour le secteur des services aériens. Sous réserve d'une évaluation complète de son impact, il sera réexaminé par la Commission qui proposera, le cas échéant, des mesures plus adaptées une fois que tous les acteurs concernés auront été consultés.

5. CONCLUSION

58. Le moment est venu pour les États membres, le Conseil et le Parlement européen d'examiner attentivement la meilleure façon de concevoir la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation et de prendre les décisions qui seront nécessaires pour adopter une politique plus ambitieuse qui répondra aux grands défis auxquels est confronté le secteur européen de l'aviation aujourd'hui, et qui libérera tout le potentiel que ce secteur peut apporter à l'économie européenne.

QUELS RESULTATS LA POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UE DANS LE DOMAINE DE L'AVIATION A-T-ELLE DEJA OBTENUS JUSQU'ICI ?

L'émergence d'une politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation

1. Le développement d'une politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation a été la conséquence logique de la création du marché intérieur européen et des règles communes associées. Une étape importante a été l'arrêt «ciel ouvert» de la Cour européenne de justice du 5 novembre 2002¹⁶ qui conclut (i) que l'Union acquiert une compétence externe exclusive lorsque les engagements internationaux relèvent de règles communes, et (ii) que les exigences relatives à la propriété nationale et au contrôle national pour la désignation des compagnies aériennes au titre des accords bilatéraux de services aériens violent la liberté d'établissement inscrite dans les traités de l'UE.
2. En juin 2003, le Conseil a accordé à la Commission les autorisations pour négocier un accord global de transport aérien avec les États-Unis et des «accords horizontaux» avec tous les autres pays n'appartenant pas à l'UE afin que leurs accords bilatéraux avec les États membres de l'UE soient mis en conformité avec la législation de l'UE.
3. En juin 2005, le Conseil a défini les trois «piliers» de la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation. Ils ont pour but: (i) de rendre conformes à la législation de l'UE tous les accords bilatéraux de services aériens que les États membres de l'UE ont conclus avec des pays tiers, à la suite de l'arrêt «Open skies» de la Cour de justice, notamment en supprimant les exigences relatives à la propriété nationale et au contrôle national et en reconnaissant ainsi la liberté d'établissement des transporteurs aériens de l'UE, (ii) de développer un espace aérien commun élargi d'ici à 2010, pour intégrer les pays voisins au sud et à l'est de l'UE, et (iii) de négocier des accords généraux au niveau de l'UE avec d'autres partenaires clés en se basant sur des autorisations individuelles lorsque les avantages économiques et la valeur ajoutée d'un accord ont été démontrés.

Même s'il reste encore beaucoup à faire et d'importants défis à relever, il faut noter que d'immenses progrès ont été réalisés depuis 2005 dans l'ensemble des trois piliers.

Progrès réalisés dans le cadre des trois piliers

Premier pilier - restauration de la sécurité juridique

4. La nécessité de rétablir une base juridique solide pour les relations aériennes de l'UE a été acceptée dans le monde entier, ce n'est plus un problème à quelques exceptions près. Quelque 117 pays n'appartenant pas à l'UE ont reconnu le principe de la désignation UE. Parmi ceux-ci, 55 pays ont accepté de modifier tous leurs accords bilatéraux avec les États membres de l'UE au moyen d'accords horizontaux, tandis que les autres pays l'ont fait sur une base bilatérale avec chacun des États membres de l'UE séparément. Au total, près de 1000 accords bilatéraux de services aériens ont été mis en conformité légale avec le droit de l'UE, ce qui représente 75 % de tout le trafic de passagers extra-UE. La tâche n'est cependant pas terminée pour quelques pays importants en matière de services aériens, pour appliquer complètement le principe de la désignation UE. Il s'agit notamment de l'Inde, la Chine, la Corée du

¹⁶ Procédures judiciaires engagées par la Commission européenne contre huit États membres en ce qui concerne les accords bilatéraux en matière de services aériens qu'ils ont conclus avec les États-Unis.

Sud, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Nigeria et le Kazakhstan. Parmi ces pays, seuls l'Afrique du Sud, le Kenya, le Nigeria et le Kazakhstan n'ont pas encore reconnu le principe de la désignation UE. Dans les zones où des organisations régionales sont présentes, comme en Afrique et en Asie du Sud, il faudrait de préférence adopter une approche régionale qui serait consolidée avec des négociations d'accords entre blocs. De tels accords horizontaux doivent contenir des éléments de réciprocité (en particulier en ce qui concerne les dispositions en matière de propriété et de contrôle) qui permettraient la reconnaissance réciproque progressive des marchés aéronautiques régionaux respectifs avec des avantages pour les deux parties. L'instauration de la sécurité juridique, de préférence sur une base régionale entre blocs avec les Communautés économiques régionales lorsqu'elles ont le pouvoir de conclure un accord horizontal, est toujours une condition préalable à tout élargissement de la coopération dans des domaines clés de l'aviation tels que la sécurité aérienne, la sûreté aérienne, la réglementation économique, la gestion du trafic aérien et la protection de l'environnement.

5. Les résultats obtenus sont significatifs. Ces changements reconnaissent la suppression des restrictions en matière de propriété nationale et de contrôle national imposées aux compagnies aériennes, comme le requiert la législation européenne. Par conséquent, les transporteurs de l'UE peuvent offrir des services à partir de n'importe quel État membre de l'UE vers des pays tiers, à condition que les accords bilatéraux de services aériens pertinents prévoient des droits de désignation et des droits de trafic. De plus, les fusions entre transporteurs de l'UE sont reconnues. Mais surtout, la sécurité juridique des accords bilatéraux a été restaurée, ce qui est un critère d'importance pour tous les opérateurs.

Deuxième pilier - Espace aérien commun avec les pays voisins

6. De solides progrès ont donc été réalisés dans le but de créer un espace aérien commun élargi. L'UE a négocié un certain nombre de services aériens importants avec les pays voisins qui vont aider, avec le temps, à constituer un espace aérien commun basé sur un processus parallèle d'ouverture progressive du marché et de convergence réglementaire vers la législation et la réglementation de l'UE. Il englobera 55 pays pour 1 milliard d'habitants, soit le double de la population de l'UE. Outre la Suisse, la Norvège et l'Islande, qui font partie du marché intérieur de l'aviation, des accords de transport aérien ont été signés avec les Balkans occidentaux¹⁷, le Maroc, la Géorgie, la Jordanie et la République de Moldavie, et un accord a été paraphé avec Israël. Des négociations sont en cours avec l'Ukraine et le Liban, d'autres devraient débiter bientôt avec la Tunisie et l'Azerbaïdjan, et peut-être même avec l'Arménie.
7. On a pu prendre la mesure de l'impact économique des premiers accords de voisinage, qui s'est révélé notable. Une étude indépendante réalisée pour la Commission européenne¹⁸ a estimé que le bénéfice économique total de l'accord UE-Maroc (2006) a dépassé les 3,5 milliards d'euros entre 2006-2011, avec une croissance massive du trafic aérien entre l'UE et le Maroc et l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux transporteurs et de nouvelles liaisons, entraînant une concurrence accrue, un choix plus large vaste et une réduction des prix. On a assisté

¹⁷ Accord multilatéral signé avec les partenaires suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et MINUK

¹⁸ Booz & Company: «Development of the EU's Future External Aviation Policy» (développement de la future politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation), rapport final, avril 2012

à une baisse réelle des tarifs pour les passagers, de l'ordre de 40 % depuis 2005. De même, l'accord UE-Balkans occidentaux (accord EAEC) a généré un bénéfice économique total de plus de 2,4 milliards d'euros entre 2006 et 2011. Un pourcentage de 80 à 85 % du bénéfice économique total est un gain pour le consommateur («surplus du consommateur») grâce à la baisse des tarifs, tandis que le reste représente d'autres gains en matière de productivité et d'efficacité.

8. Les pays voisins ont fait beaucoup d'efforts pour aligner leur cadre réglementaire sur la législation européenne dans des domaines clés comme la sûreté aérienne, la sécurité aérienne, la gestion du trafic aérien, l'environnement, les droits des passagers, la réglementation économique et les aspects sociaux. Ceci s'est fait dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie aéronautique, mais aussi de l'UE et des pays voisins. L'UE accorde une aide importante aux pays voisins en les encourageant à aligner leur législation sur la réglementation de l'UE. Les deux parties sont convenues d'accorder des droits de trafic supplémentaires (5e liberté de l'air, c'est-à-dire le droit de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers) à appliquer une fois complété le processus d'harmonisation de la réglementation. Dans le cas des Balkans occidentaux, la mise en œuvre rapide des règles de l'aviation de l'UE en vertu de l'accord EAEC contribuera donc à leurs efforts dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE.
9. Les relations avec un pays voisin essentiel (la Russie) ont été difficiles. La Russie est un partenaire potentiellement très important pour l'UE en raison de sa proximité géographique et de la dépendance mutuelle qui crée d'importants débouchés commerciaux. Par exemple, plus de 40 % du trafic de passagers international russe est à destination de l'UE. Toutefois, les possibilités d'avantages mutuels ne sont pas exploitées à leur maximum.
10. L'année 2011 a marqué un tournant en ce qui concerne la reconnaissance par la Russie de la législation européenne. En septembre 2011, la Russie a, pour la première fois, décidé d'intégrer le principe de la désignation UE dans ses accords aériens bilatéraux avec les États membres, un processus qui est en cours d'achèvement.
11. Cependant, une question primordiale doit encore être résolue: le système russe facture les transporteurs européens lorsqu'ils utilisent les voies aériennes sibériennes pour se rendre vers des destinations asiatiques. D'après une estimation, les compagnies aériennes de l'UE ont dû payer plus de 300 millions d'euros par an le droit de survoler la Sibérie, et ce serait apparemment un concurrent direct qui aurait bénéficié de la majeure partie de cette somme. Fin 2011, la Commission européenne et le gouvernement russe ont échangé des lettres afin que soit appliqué intégralement, pour le 1^{er} juillet 2012, le document négocié, adopté et signé en 2006 concernant des principes de modernisation du système de survol des routes transsibériennes («Agreed Principles on the modernisation of the Siberian overflight system»). L'UE attend de la Russie qu'elle honore cet engagement international et se réserve le droit de prendre les mesures nécessaires si rien n'était fait en ce sens.

Troisième pilier - Accords globaux avec d'autres partenaires clés

12. Dans le cadre du troisième pilier, l'UE a négocié quelques accords avec les principaux partenaires. Ces accords visent à combiner l'ouverture du marché, qui créera les conditions nécessaires au développement d'une concurrence loyale et ouverte grâce à la convergence réglementaire, la libéralisation en matière de

propriété et de contrôle des compagnies aériennes et la résolution des problèmes liés à la conduite des affaires.

13. Un p accord de première phase a été signé avec les États-Unis en avril 2007, et un accord de seconde phase en juin 2010. Un accord a été signé avec le Canada en décembre 2009, qui prévoit une ouverture progressive du marché en fonction des modifications des lois canadiennes sur les investissements étrangers. Un accord global de transport aérien a été paraphé avec le Brésil en mars 2011, mais la signature du Brésil est encore en suspens. Le Conseil a aussi autorisé la Commission à négocier des accords globaux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les négociations avec ces pays ne sont pas encore terminées.
14. L'accord UE-États-Unis a joué un rôle déterminant dans la modification des accords aériens internationaux qui n'étaient que de simples négociations d'accès à un marché menées sur la base de la réciprocité des avantages tirés. Pour la première fois, un accord international majeur a estimé que les conditions de concurrence devaient être examinées et harmonisées afin de garantir une concurrence loyale. L'UE et les États-Unis ont élaboré un nouveau modèle d'accord qui facilite le rôle de l'aviation. En effet, les accords avec les États-Unis et le Canada n'ont jusqu'à présent été appliqués que lors d'une période de ralentissement économique, qui avait des conséquences négatives dans presque tout le secteur de l'aviation, les avantages potentiels sont donc censés être très importants, ce qui reflète la taille du marché transatlantique. Une étude¹⁹ réalisée au nom de la Commission a conclu qu'un accord UE-États-Unis sur un espace aérien ouvert générerait, au cours des 5 premières années, plus de 25 millions de passagers UE-États-Unis et plus de 15 milliards d'euros de bénéfices pour les consommateurs, ainsi que 80 000 emplois nouveaux dans l'UE et aux États-Unis. Les avantages résultant de la coopération et de la convergence réglementaire, et l'effet du travail des comités mixtes institués par les accords, apparaissent déjà clairement. En vertu de l'accord UE-États-Unis, par exemple, le Comité mixte a examiné une grande quantité de questions, y compris l'accès aux marchés, la coopération et la convergence dans le domaine réglementaire et les conditions de concurrence. Cette démarche apporte un vivier d'informations utile pour contrôler la mise en œuvre de l'accord et surmonter les obstacles inhérents à la conduite des affaires. Le comité mixte a par exemple été un catalyseur pour l'accord UE-États-Unis du 12 juin 2012 concernant la sûreté du fret, grâce auquel les opérations de fret aérien ont pu devenir plus rapides et moins coûteuses à la suite de la reconnaissance mutuelle des régimes de sûreté du fret aérien.

¹⁹ «The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US» (incidences économiques d'un espace aérien ouvert entre l'UE et les États-Unis), rapport final, janvier 2007, Booz Allen, Hamilton,