

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

454^e SESSION PLÉNIÈRE DES 10 ET 11 JUIN 2009

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Relations transatlantiques entre l'Union européenne et les pays d'Amérique du Nord dans le secteur du transport aérien — une véritable convergence réglementaire» (avis exploratoire)

(2009/C 306/01)

Dans un courrier en date du 15 décembre 2008, la présidence tchèque et la Commission européenne ont invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Relations transatlantiques entre l'Union européenne et les pays d'Amérique du Nord dans le secteur du transport aérien — une véritable convergence réglementaire».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2009 (rapporteur: M. Jacek KRAWCZYK).

Lors de sa 454^e session plénière des 10 et 11 juin 2009 (séance du 11 juin 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions

1.1 S'agissant du trafic aérien intercontinental de voyageurs, les flux reliant l'UE et l'Amérique du Nord sont de loin les plus importants. Plus de 60 millions de passagers et plus de 3,1 millions de tonnes de fret ont été transportés au cours de l'année 2007, ce qui fait de ce courant de trafic aérien le plus important de tous les flux entre les différentes régions du monde.

1.2 L'UE a entamé des négociations bilatérales avec le Canada et les États-Unis concernant la création d'un Espace aérien ouvert (EAO). Le concept d'EAO étend aux deux parties la pleine liberté de l'air.

1.3 Le 30 avril 2007, la Commission a signé la première étape d'un accord global sur le transport aérien (accord de première étape) avec les États-Unis d'Amérique.

1.3.1 Si l'accord de première étape a été une grande réussite, il n'a toutefois pas atteint son objectif principal, à savoir la création d'un EAO.

1.4 Le 30 mars 2009, le Conseil Transports a adopté une position politique approuvant la signature de l'accord entre

l'Union européenne et le Canada. Le sommet UE-Canada qui s'est tenu à Prague le 6 mai 2009 a pris acte de la version finale de cet accord.

1.4.1 L'accord entre l'Union et le Canada est le premier accord conclu par l'UE qui prévoit à la fois une ouverture totale des marchés, en matière de droits de trafic et d'investissements, et une convergence réglementaire ainsi qu'une coopération sans précédent entre les autorités.

1.4.2 Le CESE se félicite de l'accord sur le transport aérien entre l'UE et le Canada et le considère comme le premier accord s'inscrivant pleinement dans la nouvelle orientation de la politique extérieure de l'Union, conformément aux conclusions du Conseil de 2005.

1.4.3 Le Comité apporte un soutien ferme aux efforts de la Commission visant à parvenir à un résultat similaire dans la seconde phase des négociations entre l'UE et les États-Unis.

1.5 En vertu de l'article 21 de l'accord de première étape, la seconde phase des négociations entre l'UE et les États-Unis, lancée en 2008, portera notamment sur les points suivants, revêtant une importance primordiale pour les deux parties ou

l'une d'elles: la poursuite de la libéralisation des droits de trafic, des possibilités d'investissements étrangers accrues, l'incidence des mesures environnementales et des contraintes d'infrastructure sur l'exercice des droits de trafic, l'accès au transport aérien financé par le gouvernement, et l'approvisionnement des avions en équipage. Les acteurs concernés européens espèrent que la seconde phase des négociations renforcera encore la convergence réglementaire.

1.5.1 Le CESE souhaite rappeler que l'on ne peut se payer le luxe d'attendre et que les représentants mandatés par l'UE et les États-Unis devraient relancer les négociations dès que cela sera possible d'un point de vue pratique. Si des avancées considérables ne sont pas engrangées d'ici novembre 2010, l'UE peut décider de suspendre certains droits accordés aux compagnies aériennes américaines.

1.5.2 Il convient d'accorder une attention particulière aux questions d'emploi, qui constituent un volet important de la seconde phase des négociations. Le soutien des travailleurs est essentiel. Le CESE encourage le second Forum du travail, qui se tiendra à Bruxelles en juin 2009, à produire des résultats concrets sous la forme de recommandations portant sur des questions sociales de première importance.

1.5.3 La mise en œuvre d'un Espace aérien ouvert se traduira par une hausse du trafic entre l'UE et les États-Unis, laquelle pourrait avoir des retombées négatives sur l'environnement. Le CESE recommande que la Commission procède à une analyse stratégique de l'incidence environnementale d'un tel accord.

1.6 Les priorités du Comité concernant l'accord de deuxième étape — qui devrait constituer la trame de l'EAO — sont les suivantes:

- la suppression des restrictions en matière de propriété et de contrôle,
- la suppression de toutes les pratiques de marché discriminatoires,
- le droit d'établissement, afin de permettre les fusions transfrontalières, les acquisitions et les nouvelles entrées,
- le plus haut degré de coopération et de convergence réglementaires qui puisse être raisonnablement atteint,
- la suppression des contraintes non nécessaires auxquelles sont confrontés les citoyens de l'UE se rendant aux États-Unis et qui sont liées aux mesures de sécurité excessives appliquées par ce pays.

1.7 Le CESE encourage vivement le Conseil économique transatlantique (CET) à soutenir la seconde phase des négociations en leur accordant une haute priorité politique et en permettant que des consultations aient lieu par le biais du Dialogue transatlantique des partenaires sociaux (TALD), du Dialogue transatlantique sur l'environnement (TAED) et d'autres dialogues officiellement rattachés au CET.

1.8 L'accord UE—Canada relatif aux services aériens devrait servir de référence pour l'accord de deuxième étape entre l'Union et les États-Unis. Un changement est possible; c'est le principal message qui ressort des négociations entre l'UE et le Canada.

2. Introduction

2.1 Selon les données d'EUROSTAT relatives au trafic aérien intercontinental de voyageurs, les flux reliant l'UE et l'Amérique

du Nord sont de loin les plus importants. Plus de 60 millions de passagers ont été transportés en 2007 (hausse de 5,6 % par rapport à 2006; 22,3 % du trafic extra UE-27).

2.2 Selon les données de l'IATA concernant la route de l'Atlantique Nord entre l'Amérique du Nord et l'Europe (Russie comprise), le trafic de passagers est passé à 57,3 millions de voyageurs en 2007 (hausse de 7,6 % par rapport à 2006), ce qui fait de ce courant de trafic aérien le plus important de tous les flux entre les différentes régions du monde.

2.3 En 2007, plus de 3,1 millions de tonnes de fret ont été transportées entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Cette route aérienne est devenue l'une des trois principales routes du transport mondial.

2.4 Les raisons expliquant l'ampleur du marché de l'aviation UE—USA sont à la fois géographiques, culturelles et économiques. En 2007, l'Union européenne et les États-Unis représentaient à eux seuls 40 % du commerce mondial et 60 % des investissements directs étrangers à l'échelon mondial. Nul doute que l'aviation a contribué au développement de ce que l'on peut considérer comme la plus importante relation commerciale et d'investissement du monde. La relation entre l'UE et le Canada est également très forte (l'Union étant le second plus important investisseur direct au Canada).

2.5 Les vastes liens économiques entre l'UE et l'Amérique du Nord sont soutenus par une coopération réglementaire plus étroite. Le CET, créé en 2007, fournit un forum de haut niveau pour les discussions entre l'UE et les USA concernant les questions économiques stratégiques afin de renforcer la convergence réglementaire et de favoriser le commerce et l'investissement. Des pourparlers préliminaires portant sur un éventuel accord commercial global UE—Canada sont en cours à l'heure actuelle.

2.6 C'est dans le contexte de cette coopération réglementaire et économique que l'Union européenne a entamé des négociations bilatérales avec le Canada et les États-Unis concernant la création d'un Espace aérien ouvert (EAO). Une étude lancée pour la Commission (menée avant la crise actuelle) a conclu qu'un espace aérien ouvert UE—USA se traduirait, au cours des 5 premières années, par une croissance du nombre de passagers UE—USA de plus de 25 millions, par des bénéfices de plus de 15 milliards d'euros pour les consommateurs et par la création de 80 000 nouveaux emplois en Europe et aux États-Unis. Pour que cela soit possible, il conviendrait de:

- supprimer les contraintes encadrant l'activité (les «output constraints», qui existaient à l'époque des accords bilatéraux de services aériens),
- faciliter une coopération améliorée entre compagnies aériennes par le biais d'alliances plus poussées,
- réduire les coûts des compagnies aériennes résultat de la pression accrue de la concurrence.

2.6.1 La mise en œuvre d'un Espace aérien ouvert se traduira par une hausse du trafic entre l'UE et les États-Unis, laquelle pourrait avoir des retombées négatives sur l'environnement. On peut notamment penser à une hausse des émissions, à la production de déchets supplémentaires et à l'augmentation des nuisances sonores. Ces questions, ainsi que d'autres problèmes environnementaux ont été abordés par le passé, sans grand succès.

2.7 Le concept d'EAO étend aux deux parties la pleine liberté de l'air, lève les restrictions à l'investissement par des entités étrangères et permet la location d'aéronefs avec équipage (wet lease) dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Il prend la forme d'un engagement général en faveur de la convergence réglementaire et de l'harmonisation des normes de transport aérien en matière environnementale, de sécurité et de sûreté.

3. Première phase des négociations UE—États-Unis

3.1 Initialement, la Commission a lancé les négociations relatives à un nouvel accord UE—USA sur les services aériens sur la base d'un mandat approuvé lors du Conseil Transports du 5 juin 2003.

3.2 Le 30 avril 2007, la Commission a signé la première étape d'un accord global sur le transport aérien (accord de première étape) avec les États-Unis d'Amérique. Il est en vigueur depuis le 30 mars 2008. Cet accord a remplacé les accords bilatéraux existants conclus par les États membres.

3.3 Les principaux éléments de l'accord UE—USA sur le transport aérien sont les suivants:

3.3.1 Accès au marché

- Le concept du «transporteur communautaire», permettant aux compagnies européennes d'opérer vers les USA à partir de n'importe quel aéroport de l'Union européenne;
- La suppression de toutes les restrictions portant sur les routes internationales entre l'UE et les États-Unis;
- La suppression de toutes les restrictions en matière de tarifs sur l'ensemble des routes aériennes entre l'UE et les États-Unis;
- Le partage sans restriction des codes entre compagnies aériennes européennes, américaines et des pays tiers;
- La création, pour les compagnies européennes, de nouvelles possibilités de wet lease auprès de leurs homologues américaines, à des fins d'utilisation sur des routes internationales entre les États-Unis et n'importe quel pays tiers.

3.3.2 Coopération réglementaire

- Sécurité: les USA ont accepté la demande européenne de prendre en compte les mesures de sécurité déjà appliquées dans l'UE;
- Sûreté: des procédures de consultation dans les cas de préoccupations dans ce domaine et reconnaissance de l'évolution des responsabilités en matière de sûreté au niveau communautaire;
- Comité mixte: création d'un comité mixte chargé de la résolution des questions liées à l'interprétation et à la mise en œuvre de l'accord, y compris les questions sociales;
- Concurrence: engagement à promouvoir des approches réglementaires compatibles;
- Subventions et soutien du gouvernement: reconnaissance du fait que les aides d'État peuvent entraîner des distorsions de concurrence; le comité mixte devrait tenir un inventaire des différentes questions soulevées par les deux parties;

— Environnement: reconnaissance de la possibilité de soumettre les compagnies américaines à la taxation sur le kérosène sur les routes entre pays membres si deux États membres exercent leur droit, en vertu de la législation communautaire, de mettre fin à l'exonération fiscale existante.

3.3.3 Propriété et contrôle

- Compagnies américaines: garanties concernant le pourcentage de propriété autorisé pour les ressortissants de l'UE, y compris la possibilité de dépasser 50 % de fonds propres (total equity), garantie d'un traitement équitable et rapide des transactions prévoyant des investissements européens dans des compagnies américaines;
- Compagnies européennes: droit de limiter les investissements américains dans les compagnies européennes réciproquement à 25 % des droits de vote, acceptation par les États-Unis de toute compagnie européenne détenue ou contrôlée par des citoyens de l'UE ou issus de l'EACE;
- Compagnies des pays tiers: acceptation unilatérale par les USA de la propriété et/ou du contrôle européens de n'importe quelle compagnie établie dans l'EEE, l'EACE et les 18 pays africains.

3.3.4 Questions diverses

- Assistance en escale: des dispositions traditionnelles garantissant l'accès à des services d'assistance en escale;
- Questions liées à l'activité économique: dispositions concernant par exemple le droit d'établir des bureaux, de maintenir du personnel sur place et d'engager des agents commerciaux sur le territoire de l'autre partie;
- Systèmes informatisés de réservation (SIR): les États-Unis ont accepté des dispositions garantissant aux fournisseurs de SIR le droit d'être actifs sur leur territoire. À cet égard, les USA doivent encore s'engager dans le cadre de l'AGCS/OMC.

3.4 L'accord de première étape a constitué une phase importante sur la voie d'un EAO. Il a permis d'établir des principes essentiels de coopération réglementaire et de mettre en place le comité mixte afin d'en superviser les avancées. Il a contribué à supprimer plusieurs barrières entravant l'accès au marché.

3.5 Si l'accord de première étape a été une grande réussite, il n'a toutefois pas atteint son objectif principal, à savoir la création d'un EAO. Plus particulièrement, cet accord se caractérise par un déséquilibre dans l'accès au marché: les compagnies aériennes américaines se sont vu accorder l'exercice illimité dans l'UE des droits relevant de la cinquième liberté sans que leurs homologues européennes puissent bénéficier des mêmes droits sur le marché américain (la cinquième liberté de l'air prévoit le droit de débarquer et d'embarquer, dans le territoire de l'autre partie, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers). Plusieurs pratiques de marché favorisent toujours les compagnies américaines (notamment le Fly America Program). Enfin, l'accord de première étape permet aux investisseurs américains de détenir une plus grande part des droits de vote dans les compagnies européennes (49 %) que leurs homologues européens dans les compagnies américaines (25 %).

3.6 Les deux parties ont convenu de poursuivre la seconde phase des négociations 60 jours après l'entrée en vigueur du premier accord.

4. L'accord UE — Canada sur le transport aérien

4.1 Après la conclusion de l'accord de première étape avec les États-Unis, la Commission a obtenu un mandat de négociation du Conseil au début du mois d'octobre 2007, en vue de lancer les négociations relatives à l'accord UE—Canada sur le transport aérien. Après quatre cycles de négociations et conformément aux instructions données par le Sommet UE—Canada 2008 qui s'est tenu à Québec, la Commission a paraphé le projet d'accord le 30 novembre 2008. Le 30 mars 2009, le Conseil Transports a adopté une position politique approuvant la signature de l'accord entre l'Union européenne et le Canada. Le sommet UE—Canada qui s'est tenu à Prague le 6 mai 2009 a pris acte de la version finale de cet accord.

4.2 Les principaux éléments du projet d'accord sont les suivants:

4.2.1 Coopération réglementaire

- sécurité à guichet unique et coopération étroite,
- un article fort sur la coopération dans le domaine de l'environnement: entente sur l'importance de la coopération dans ce domaine et la liberté pour les parties de prendre des mesures,
- accord explicite sur l'importance des questions sociales, coopération sur ces questions par le biais du comité mixte,
- rôle du comité mixte dans le suivi de la mise en œuvre de l'accord,
- reconnaissance mutuelle des normes de sécurité et coopération étroite,
- mécanismes commerciaux permettant que des mesures soient prises dans le cas de pratiques discriminatoires et de traitement inéquitable.

4.2.2 Droits de trafic et investissement: l'accord prévoit la suppression graduelle des limitations sur les droits de trafic et une ouverture progressive du système d'investissement et de contrôle, et cela en quatre phases:

- la première phase verra la levée de toutes les limitations imposées au trafic entre l'UE et le Canada,
- au cours de la seconde phase, la partie canadienne ouvrira l'investissement dans ses compagnies jusqu'à 49 %, après quoi les compagnies aériennes canadiennes se verront octroyer de nouveaux droits de trafic,
- au cours de la troisième phase, les deux parties permettront aux compagnies de l'autre partie de s'établir sur leur territoire respectif; les compagnies auront le droit de transférer du trafic de leur territoire d'origine vers celui de l'autre partie et, de là, vers des pays tiers (pleins droits de la cinquième liberté),
- quatrième phase: droit de détenir et de contrôler 100 % du capital des compagnies de l'autre partie et droit de cabotage.

4.3 L'accord entre l'Union et le Canada est le premier accord conclu par l'UE qui prévoit à la fois une ouverture totale des marchés pour les droits de trafic et les investissements, et une convergence réglementaire ainsi qu'une coopération sans précédent entre les autorités.

4.4 Le CESE se félicite de l'accord sur le transport aérien entre l'UE et le Canada, qu'il considère comme le premier accord s'inscrivant pleinement dans la nouvelle orientation de la politique extérieure de l'Union, conformément aux conclusions du Conseil de 2005.

4.5 Le Comité apporte un soutien ferme aux efforts de la Commission visant à parvenir à un résultat similaire dans la seconde phase des négociations entre l'UE et les États-Unis.

5. Seconde phase des négociations UE—États-Unis

5.1 En vertu de l'article 21 de l'accord de première étape, la seconde phase des négociations portera notamment sur les points suivants, revêtant une importance primordiale pour les deux parties ou l'une d'elles:

- la poursuite de la libéralisation des droits de trafic,
- des possibilités accrues d'investissements étrangers,
- l'impact des mesures environnementales et des contraintes d'infrastructure sur l'exercice des droits de trafic,
- l'accès au transport aérien financé par le gouvernement, et
- l'approvisionnement des avions en équipage.

5.2 Comme le montre le processus de consultation, les acteurs concernés européens espèrent que la seconde phase des négociations renforcera encore la convergence réglementaire.

5.3 Il est possible qu'au cours de la seconde phase des négociations, les parties parviennent à engranger plus d'avancées dans les domaines de coopération ouverts au cours de la première phase:

- Coopération en matière de sécurité: dans ce domaine, plus d'efforts seront nécessaires pour arriver à une pleine acceptation mutuelle des mesures prises par chacune des parties en matière de sécurité,
- Sûreté: les deux parties se sont entendues sur un projet d'accord UE—USA, qui a été retardé à cause des préoccupations américaines concernant les postes de réparation étrangers et les droits et redevances de l'AESA,
- Environnement: au cours de la seconde phase, les deux parties examineront la possibilité d'un alignement plus étroit sur plusieurs questions environnementales,
- Concurrence: une avancée serait primordiale mais ce ne sera pas aisé étant donné les différentes procédures en vigueur dans l'UE et aux USA,
- Comité mixte: à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre de l'accord de première étape, il conviendrait d'élargir les compétences du comité mixte afin qu'il puisse prendre des mesures dans les dossiers réglementaires liés notamment aux questions d'activité économique ou de subventions et d'aides gouvernementales.

6. Questions d'emploi

6.1 Il convient d'accorder une attention particulière aux questions d'emploi, qui constituent un volet important de la seconde phase des négociations. Plus particulièrement, il y a lieu de développer plus avant l'initiative «EU—US Aviation Forum on Liberalisation and Labor: past, present and future» (Forum aviation UE—USA sur la libéralisation et l'emploi: passé, présent et avenir) organisée à Washington DC, en décembre 2008. Ces conclusions devraient être prises en compte autant que faire se peut dans des domaines tels que les conventions collectives, les droits individuels en matière de contrats, le temps de travail, la formation professionnelle, les avantages sociaux et la représentation syndicale.

6.2 Le CESE encourage le second Forum du travail, qui se tiendra à Bruxelles en juin 2009, à produire des résultats concrets sous la forme de recommandations portant sur des questions sociales de première importance liées à la future mise en œuvre de l'EAO. Le soutien des travailleurs est essentiel à la mise en œuvre efficace de la seconde phase des négociations.

6.3 Le Dialogue transatlantique des partenaires sociaux (TALD) devrait être associé à la seconde phase des négociations. Dans son avis sur le thème «Les relations transatlantiques: comment améliorer la participation de la société civile»⁽¹⁾, le CESE a exprimé un soutien ferme à la réinstallation du TALD en tant qu'acteur du dialogue institutionnalisé entre l'UE et les États-Unis. Le Comité a également recommandé d'élargir le groupe consultatif au CET en y incluant le TALD et le Dialogue transatlantique sur l'environnement (TAED).

7. Le défi du calendrier

7.1 Comme initialement convenu par les parties à l'accord de première étape, le calendrier suivant, pour la seconde phase des négociations, doit être respecté:

- PHASE 1 (mai 2008 — mars 2009): lancement des négociations;
- PHASE 2 (mars 2009 — novembre 2010): formulation d'une décision fonctionnelle de l'administration américaine concernant la possible suspension des droits;
- PHASE 3 (novembre 2010 — mars 2012): décision concernant la suspension éventuelle des droits de trafic — mise en œuvre possible en mars 2012.

7.2 Si des avancées considérables ne sont pas engrangées d'ici novembre 2010, l'UE peut décider de suspendre certains droits accordés aux compagnies aériennes américaines. Le CESE souhaite rappeler que l'on ne peut se payer le luxe d'attendre et que les représentants mandatés par l'UE et les États-Unis devraient relancer les négociations dès que cela sera possible d'un point de vue pratique.

8. Priorités du CESE pour l'accord de deuxième étape

8.1 L'accord de deuxième étape devrait constituer la trame de l'EAO:

- la suppression des restrictions en matière de propriété et de contrôle de compagnies européennes et américaines par des investisseurs européens et américains. La levée des restrictions actuelles serait pleinement cohérente avec l'accord-cadre conclu lors du sommet UE—USA d'avril 2007, qui appelait à supprimer les barrières à l'investissement non nécessaires existant entre l'Union européenne et les États-Unis;
- la suppression de toutes les pratiques de marché discriminatoires, et notamment du Fly America Program;
- le droit d'établissement, afin de permettre les fusions transfrontalières, les acquisitions et les nouvelles entrées;
- le plus haut degré de coopération et de convergence réglementaires qui puisse être raisonnablement atteint;
- le traitement des questions d'emploi découlant de la mise en œuvre de l'accord de première étape;
- la suppression des contraintes non nécessaires auxquelles sont confrontés les citoyens de l'UE se rendant aux États-Unis et qui sont liées aux mesures de sécurité excessives appliquées par ce pays.

8.2 Étant donné son importance, la seconde phase des négociations devrait bénéficier de la plus grande attention et figurer à l'agenda du CET. Le CESE encourage vivement le Conseil économique transatlantique à soutenir la seconde phase des négociations en lui accordant une haute priorité politique et en permettant que des consultations aient lieu par le biais du TALD et d'autres dialogues officiellement rattachés au CET.

8.3 Le CESE recommande que la Commission réalise (au début de la deuxième phase de négociations) une analyse stratégique d'incidence environnementale. Une telle analyse identifiant les retombées négatives éventuelles pour l'environnement aiderait à supprimer ou atténuer celles-ci pendant les négociations UE—USA.

8.4 L'accord UE—Canada relatif aux services aériens devrait servir de référence pour l'accord de deuxième étape entre l'Union et les États-Unis. Un changement est possible; c'est le principal message qui ressort des négociations entre l'UE et le Canada.

8.5 La mise en œuvre réussie de l'accord UE—Canada et la finalisation heureuse de la seconde phase des négociations UE—États-Unis pourraient influencer positivement les développements futurs des accords relatifs au transport aérien entre l'Union et les pays d'Amérique latine.

9. Les aspects internationaux de l'éventuel accord

9.1 Compte tenu du poids des marchés européen et états-unien, l'accord UE—USA pourrait potentiellement déboucher sur une nouvelle ère, post-Chicago, de l'aviation.

⁽¹⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 32.

9.2 En créant une «oasis» de convergence réglementaire et d'ouverture qui serait également accessible aux nouveaux venus, l'accord UE—États-Unis pourrait dépasser la Convention de Chicago de 1944 en étendant la démarche à d'autres États partageant les mêmes conceptions, pour finalement encourager toujours plus de pays à revoir leurs politiques afin de bénéficier des principes de l'accord.

Bruxelles, le 11 juin 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
