

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Mercredi 7 novembre
2012
16h15

II. Communication de M^{me} Annick Girardin, M. Gilles Savary
et M. Didier Quentin sur la proposition de règlement
refondant les règles communes en ce qui concerne
l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de
l'Union et le projet de règlement sur les services d'assistance
en escale dans les aéroports de l'Union (COM (2011) 827 -
E 6915)..... 3



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 7 novembre 2012

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

Communication de M^{me} Annick Girardin, M. Gilles Savary et M. Didier Quentin sur la proposition de règlement refondant les règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union et le projet de règlement sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union (COM (2011) 827 – E 6915)

Le paquet « aéroportuaire » correspond à la volonté de la Commission européenne de compléter la politique de libéralisation du secteur aérien sur un sujet resté jusqu'à présent à l'écart de l'ouverture à la concurrence, celui des aéroports. Ce paquet est composé de trois règlements, l'un sur les services au sol, les deux autres correspondant à la refonte des règles pour l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports et à l'établissement de nouvelles règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports.

Ces textes ont été largement examinés par notre Commission avec deux rapports et une communication présentés sous la précédente législature par M^{me} Odile Saugues. Mais des amendements sont apparus en cours de discussion qui rendent problématique l'adoption des deux premiers textes (créneaux horaires et assistance en escale), d'où la nécessité de réexaminer aujourd'hui ces projets, au regard des discussions en cours devant le Conseil et le Parlement européen.

Cette proposition de règlement vise à poursuivre la libéralisation des services au sol dans le secteur de l'aviation civile, ouvert à la concurrence depuis 1996. Le 1^{er} décembre 2011, la Commission européenne a publié cette proposition sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union, qui doit remplacer la directive relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports datant de 1996.

Les services au sol comprennent aussi bien la manutention des bagages, le service aux passagers, que le nettoyage des avions. L'élément principal de ce projet de règlement consiste à porter de deux à trois, dans les aéroports de plus de 5 millions de passagers, le nombre de fournisseurs de services d'assistance en escale jusqu'ici protégés : assistance bagages, opérations en piste, assistance "carburants et huile" et traitement du fret et du tri postal.

Ce texte pose essentiellement un problème social - reprise du personnel - et une question de nature régalienne : la France refuse l'idée que les gestionnaires d'aéroport définissent des règles de conduite dans des domaines de compétence étatique : sûreté, sécurité, gestion de crise.

Les autorités françaises souhaitent que le compromis correspondant à l'orientation générale adoptée par le Conseil, qui permet la sauvegarde du régime conventionnel français, soit préservé. Ce ne serait pas le cas si certains amendements envisagés étaient adoptés par le Parlement européen.

M. Thomas Mann, rapporteur, veut rendre obligatoire et automatique le transfert de la totalité du personnel du prestataire sortant vers le prestataire entrant, en s'alignant sur la directive 2001/23/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements. Il souhaite par ailleurs poser le principe de l'interdiction de licencier ce personnel pour motif économique, situation déjà prévue par la directive 2001/23/CE. Le gouvernement français n'est pas favorable aux amendements concernant le transfert obligatoire et automatique de la totalité du personnel, ni aux amendements concernant l'interdiction de licencier pour motif économique les salariés transférés, qui n'est pas compatible avec le droit français. La Cour de cassation a toujours reconnu la possibilité de licenciement économique, en application de l'article L. 122-12 du code du travail (c'est-à-dire la perte de marché par l'employeur).

Un créneau horaire correspond à une plage de temps dont l'usage est alloué et réservé à une compagnie aérienne déterminée pour décoller et atterrir dans les aéroports congestionnés. La règle du « créneau utilisé ou perdu » prévoit qu'une compagnie aérienne a le droit de conserver les créneaux horaires d'une saison à l'autre, à condition qu'ils aient été utilisés à hauteur de 80 %.

Les créneaux horaires dont disposent les compagnies aériennes ont une très forte valeur patrimoniale. Ils font dans les faits partie intégrante de la valeur d'une compagnie aérienne. Des compagnies en faillite ont été rachetées par des concurrents, simplement du fait que ceux-ci souhaitaient récupérer leurs créneaux horaires.

Les compagnies aériennes désirent garder tous leurs créneaux horaires, même si elles ne les utilisent pas. Des adaptations ont été réalisées pour les y autoriser mais cette situation, acceptable dans une période limitée devient problématique si elle se prolonge dans le temps.

Depuis 1993, l'attribution des créneaux horaires - heures prévues de décollage ou d'atterrissage sur un aéroport - au sein de l'Union européenne est régie par le règlement CEE du Conseil n° 95/93 du 18 janvier fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

– l'obtention préalable de créneaux horaires est requise pour atterrir ou décoller sur les aéroports dits « entièrement coordonnés », en d'autres termes, les aéroports très encombrés – étant précisé que la décision de « coordonner » un aéroport relève de la responsabilité des États membres ;

– ces créneaux horaires sont attribués par une autorité indépendante, dénommée « coordonnateur » ;

– cette attribution est gratuite ; par ailleurs les créneaux horaires attribués sont échangeables entre transporteurs, mais ne peuvent ni être « donnés », ni être vendus ou achetés entre transporteurs ;

– les créneaux horaires ne sont pas attachés aux lignes, mais aux compagnies, sous réserve du cas particulier des lignes d'aménagement du territoire ou de service public pour lesquelles des créneaux horaires peuvent être réservés, faculté dont les pouvoirs publics ont fait assez largement usage à Orly ;

– ces attributions de créneaux horaires se font deux fois par an dans le cadre de conférences organisées par l'IATA ; tous les créneaux horaires utilisés correctement - pendant 80 % au moins de la période pour laquelle ils ont été attribués - sont automatiquement réattribués aux compagnies qui les exploitent ;

– enfin les créneaux horaires disponibles, rendus par les compagnies, ou non réattribués du fait d'une utilisation insuffisante, ou nouvellement créés par suite d'une majoration de la capacité de l'aéroport, par exemple lors de la mise en service d'une nouvelle piste, sont regroupés dans un « pool » et attribués pour moitié aux « nouveaux arrivants » - transporteurs peu ou pas présents sur un aéroport - et pour moitié aux autres compagnies, c'est-à-dire aux compagnies déjà présentes à un niveau significatif sur l'aéroport en cause.

Sur le rapport d'Odile Saugues, notre commission s'était opposée à un point clé de la révision du règlement sur l'attribution des créneaux horaires, qui est la possibilité donnée aux transporteurs de monétiser leurs échanges et transferts de créneaux dans le but d'accentuer la mobilité des créneaux et d'en maximiser l'usage. Le Gouvernement français défend une position qui, sans remettre en cause le principe du marché secondaire, permettrait aux États membres de pouvoir mettre en place sur leur territoire des restrictions totales ou partielles au marché secondaire, afin de pouvoir réagir aux éventuels effets pervers induits par celui-ci et non anticipés à ce stade.

Aux yeux du Gouvernement, le créneau étant reconnu comme un bien public, sa monétisation devrait pouvoir partiellement bénéficier au développement de l'infrastructure.

Vos rapporteurs vont au-delà de la position du Gouvernement et considèrent qu'une compagnie aérienne ne peut pas vendre un bien qui lui a été attribué gratuitement par l'Etat. Ils considèrent en conséquence que si un marché secondaire des créneaux aériens voyait le jour en France, le produit de ces ventes devrait intégralement revenir à l'Etat, au besoin par la création d'une taxe égale à 100 % du produit de la vente.

Par ailleurs le renforcement des mécanismes administratifs visant à améliorer l'utilisation des créneaux horaires et la mobilité de ceux-ci n'appellent pas d'objections, particulières de notre part.

Le paquet aéroportuaire comporte de nombreuses mesures intéressantes mais nous devons nous montrer vigilants sur l'impact social de la libéralisation des services d'assistance en escale et sur la monétisation des créneaux aériens car il est difficilement acceptable que des biens du domaine public de l'Etat attribués gratuitement puissent faire l'objet d'un commerce sans bénéfice pour l'Etat. En outre nous avons déjà attiré votre attention, à propos du projet de règlement relatif au contrôle technique, sur la tendance que nous retrouvons ici avec le texte sur les services d'assistance en escale, à substituer des règlements aux directives dans le domaine des transports, ce qui aurait pour effet à terme de réduire la capacité d'adaptation aux spécificités nationales laissée aux États, dans le cadre des objectifs fixés au niveau de l'Union.

M. Jacques Myard. Voilà encore un exemple édifiant du degré de détail dans lequel s'enferme la Commission européenne, au plus total mépris du principe de subsidiarité.

Qu'une coordination internationale soit indispensable pour les routes aériennes, c'est l'évidence... Mais laisser Bruxelles aller jusqu'à se mêler des créneaux, l'équivalent aérien des autorisations de voiries accordés aux taxis, c'est proprement ubuesque. Dès lors qu'aucune discrimination de nationalité n'est opérée, je ne vois pas ce qui justifie une intervention européenne.

M^{me} Annick Girardin. La difficulté à cet égard est que l'Union s'occupe dès à présent de ces questions, qui ressortissent d'ailleurs manifestement de la liberté de circulation. Il est donc légitime d'adapter une législation européenne déjà existante. Mais nous souhaitons bien sûr, et c'est l'objet de ma communication, émettre des réserves sur de nombreuses dispositions projetées, qui sont d'ailleurs très loin de recueillir à ce stade un consensus au sein du Conseil.

M. Gilles Savary. Je voudrais signaler à mon collègue, en préalable, que l'Union européenne s'occupe de cette question au titre des compétences partagées depuis rien moins que le traité de Rome ! Il me semble un peu tard pour soudainement s'en apercevoir. Et il me paraît difficile de nier que la circulation aérienne ne concerne pas, et très directement, la liberté de circulation des personnes, au cœur du projet européen depuis des décennies. Il ne faudrait pas dans cet esprit oublier les très nombreuses avancées obtenues dans ce secteur précisément grâce à l'intervention communautaire, je pense notamment, par exemple, aux droits des personnes victimes de handicap dont l'action communautaire a révolutionné la manière de voyager en imposant des normes uniformes dans toute l'Union.

Dans ce contexte, l'architecture globale du paquet me semble équilibrée, sous la réserve, décisive, de prendre garde à conserver le caractère de bien public des créneaux en conjurant à tout prix la perspective dangereuse de leur marchandisation, dont rêvent bien entendu les compagnies aériennes sous l'encouragement bienveillant de nos amis britanniques. De même, je demeure dubitatif sur l'ouverture totale des marchés dans les escales, compte tenu des contraintes qu'elle pourrait faire peser sur les plus petits aéroports.

M. Jacques Myard. Je ne remets pas en cause la régulation internationale du transport aérien. Je m'insurge simplement contre le niveau de détail auquel descend la Commission européenne. S'agissant de la marchandisation des créneaux, qui d'ailleurs ouvrirait de bien alléchantes perspectives fiscales dans ces temps difficiles, ou pire la constitution d'un véritable marché noir, il me semble en effet largement préférable que ces voies soit vivement écartées. Mais pour cela, on peut faire confiance aux Etats, qui demeurent tout de même les mieux à même de décider.

La Commission des affaires européennes confirme son rejet de toute création d'un marché des créneaux horaires aériens et *ne peut* donc, en l'état, *donner un avis favorable* à la proposition de règlement COM(2011) 827 (E 6915).