

N° 3887

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur **la stratégie européenne pour l'aviation présentée par la Commission européenne le 7 décembre 2015 (COM(2015) 613 final)**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES SAVARY,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	13
1. Le secteur du transport aérien européen est confronté à des mutations qui affectent le modèle traditionnel des compagnies aériennes et des aéroports	13
2. Les enjeux pour l'Union européenne sont donc particulièrement importants	16
3. La décision britannique, le 23 juin, de sortir de l'Union européenne : l'entrée dans une zone de fortes turbulences.....	18
I. FACILITER L'ACCÈS AUX MARCHÉS ÉMERGENTS DES PAYS TIERS TOUT EN ASSURANT UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE : UNE ACTION TARDIVE MAIS BIENVENUE, QUI RESTE INSUFFISANTE AU REGARD DES ENJEUX	25
A. EN DÉPIT D'UNE SITUATION GÉOGRAPHIQUE PARTICULIÈREMENT FAVORABLE POUR RÉPONDRE AUX FLUX AÉRIENS INTERNATIONAUX MAJEURS, LA CONNECTIVITÉ DIRECTE DE L'EUROPE S'AMOINDRIT	25
1. Une situation géographique qui place l'Europe au cœur des flux de trafic internationaux.....	25
2. Le constat d'une perte de connectivité directe pour les Européens	27
3. Des conditions de concurrence et des pratiques sociales contestées	28
B. UNE PROPOSITION DE RÉVISION DES OUTILS EXISTANTS INÉGALE ET SOUS-DIMENSIONNÉE	31
1. La nécessaire révision du règlement n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 est inscrite à l'agenda de 2016.....	31
2. L'assouplissement du contrôle effectif par le biais de lignes directrices interprétatives du règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 n'est pas souhaitable.....	32
C. L'ENJEU DES MANDATS DE NÉGOCIATION : AUGMENTER LES DROITS DE TRAFIC AVEC LES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE, TOUT EN ASSURANT DES CONDITIONS DE CONCURRENCE ÉQUITABLES	35
1. Quatre mandats seulement ont été confiés à ce jour à la Commission européenne	35

2. Le Conseil doit suivre attentivement les avancées de la négociation	41
3. L'impact du « Brexit »	45
II. RENDRE LE MARCHÉ INTÉRIEUR PLUS EFFICACE : UNE ACTION MALHEUREUSEMENT LIMITÉE À LA RÉNOVATION DE L'ARCHITECTURE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ	47
A. UNE DEMANDE DE RELANCE DES TROIS VOLETS AÉRIENS ACTUELLEMENT BLOQUÉS PEU SUSCEPTIBLE D'ÊTRE SUIVIE D'EFFET À L'EXCEPTION DU VOLET TECHNIQUE DU PROJET DE CIEL UNIQUE	47
1. Un constat d'inefficacité relié à la situation de blocage des volets aériens déjà ouverts	47
2. Un lien contesté et une demande peu susceptible d'être suivie d'effet, à l'exception du volet technique	48
a. La discussion sur le volet créneaux horaires, seul encore en discussion du « paquet aéroport », est lente et la question des redevances ne fera l'objet que d'une étude	48
b. La Commission européenne a pris acte du blocage sur la proposition législative relative aux droits des passagers et proposé le 12 juin les lignes directrices sur ce sujet annoncées dans sa stratégie	49
c. Une proposition dite « Ciel unique II+ » jugée largement prématurée par les États membres et peu susceptible d'avancer compte tenu du blocage sur la question de Gibraltar, à l'exception du volet technique	51
B. UNE ARCHITECTURE EUROPÉENNE RÉNOVÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ : L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DE L'AGENCE EUROPÉENNE DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE	55
1. Une politique de sécurité modernisée pour répondre aux évolutions induites par le marché unique	55
a. Une réglementation davantage fondée sur la performance avec une nouvelle approche fondée sur les risques	55
b. Un transfert de responsabilité de l'échelon national à l'échelon européen selon une démarche volontaire et contractuelle	58
2. Une remise en cause du partage actuel des responsabilités en matière de sûreté inappropriée	59
3. L'extension du champ d'application du règlement aux drones à usage civil	61
a. Une nécessité face à la multiplication d'incidents préoccupants	61
b. La contrainte de ne pas brider excessivement une industrie innovante et évolutive	62
c. Des règles générales posées dans le règlement et appelées à être complétées par des actes secondaires	63
4. De nouveaux moyens d'action pour l'AESA ?	63
C. L'ABSENCE REMARQUÉE ET REGRETTABLE D'UN VOLET SOCIAL	65
1. Une volonté affichée de promouvoir le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation sans outils efficaces pour la porter	65

a. La Commission européenne adopte une position proche du laisser-faire en matière sociale.....	66
b. Ce qui pose non seulement un problème de compétitivité, mais aussi et surtout un problème de sécurité	67
2. Une timide avancée que les États membres doivent encourager	69
a. Une ouverture de la Commission européenne qui se heurte à la réorganisation de la représentation des compagnies aériennes	69
b. Des propositions du Parlement européen dans le cadre de l'examen de la proposition de révision du règlement n° 2016/2008 sur l'Agence européenne pour la sécurité aérienne	69
3. Deux priorités d'action	70
a. Faire du lieu de travail réel du salarié la base d'affectation et de la base d'activité opérationnelle réelle de la compagnie le lieu d'établissement.....	70
b. Lutter contre les artifices juridiques en matière de recrutement de personnels navigants	72
III. UN VOLET ENVIRONNEMENTAL QUI DOIT S'INSCRIRE DANS UN CADRE GLOBAL	75
1. L'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne en matière environnementale nécessite d'être encadrée	76
a. Les États membres doivent être étroitement associés à la préparation du rapport triennal confié à l'AESA.....	76
b. La prise en compte de la compatibilité environnementale dans la certification ne se conçoit que si l'AESA ne s'écarte pas des normes de l'OACI.....	76
2. La perspective d'un accord à l'OACI sur un système de régulation des émissions de CO ₂ doit inciter l'Union européenne à privilégier aujourd'hui le cadre international.....	77
a. Un aboutissement en vue pour les négociations d'une politique d'ensemble de régulation des émissions de CO ₂ à l'OACI	77
b. La question du devenir du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen pour le secteur de l'aviation	80
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	83
PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE.....	85
MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION	91
ANNEXES	95
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	97
ANNEXE N° 2 : CALENDRIER DES ACTIONS ENVISAGÉES ANNEXÉ À LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	99

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Annoncée dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 et rendue publique le 7 décembre dernier, la stratégie de l'Union pour l'aviation a pour ambition affichée d'améliorer la compétitivité du secteur aérien, dans un contexte d'évolutions rapides de cette activité à la fois à l'intérieur de l'Union européenne mais aussi à l'échelle mondiale, qui affectent le modèle traditionnel des compagnies aériennes et des aéroports.

En cherchant à augmenter la connectivité de l'Union européenne, ce « paquet aviation » – composé d'une communication, d'une proposition de refonte du règlement (CE) n° 216/2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de sécurité aérienne (AESA), et d'une série de mandats pour l'ouverture de négociations d'accords globaux dans le domaine des transports aériens – vise à conforter la position de l'Union européenne comme acteur majeur du transport aérien et de l'industrie aéronautique, contributeurs importants à la croissance et à l'emploi. Il décline trois priorités : faciliter l'accès aux marchés émergents des pays tiers tout en assurant une concurrence équitable, rendre le marché intérieur plus efficace – mais la dimension sociale, réaffirmée dans son principe, est limitée à une posture d'observation–, et, enfin, le maintien de normes élevées en matière environnementale, avec de nouvelles compétences confiées à l'AESA.

• Bien que tardive, la **prise de conscience de la Commission européenne sur la nécessité d'une action face à la perte de connectivité directe pour les Européens est bienvenue. Toutefois, les outils proposés sont pour partie sous-dimensionnés, et sans doute fragilisés par l'incertitude née de la décision britannique du 23 juin de quitter l'Union européenne.**

Certes la révision du règlement n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 – qui a fait la preuve de son inefficacité : il n'a jamais pu être utilisé contre les pratiques déloyales auxquelles recourent des transporteurs de pays tiers – est inscrite à l'agenda de 2016, mais l'assouplissement proposé du contrôle effectif par le biais de lignes directrices interprétatives du règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 n'est, lui, pas souhaitable, alors que ces règles s'avèrent d'ores et déjà peu opérantes.

Le risque potentiel d'une contradiction, avec d'un côté un gel de l'attribution de droits de trafic avec l'ouverture de négociations en vue d'un accord global, et de l'autre une facilitation de la prise de contrôles de compagnies existantes, et donc de leurs droits de trafic, impose au contraire la plus grande vigilance sur cette question du contrôle effectif.

Sur les six mandats de négociation pour négocier sur des accords globaux dans le domaine des transports aériens, et notamment de nouveaux droits de trafic

à l'échelle européenne avec le Conseil de coopération du Golfe, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, ainsi que l'Arménie, la Chine, le Mexique et la Turquie, inclus lors de la présentation de cette stratégie en décembre, quatre ont été accordés à la Commission lors la réunion du Conseil dans sa formation Transport, le 7 juin dernier (ANASE, Émirats Arabes Unis, Qatar, Turquie).

Ces mandats – les plus importants au regard de l'objectif affiché – comportent une « clause de concurrence loyale type », satisfaisant en cela une demande, portée de façon conjuguée par la France et l'Allemagne, de voir abordés les sujets des financements croisés, des aides d'État, de la transparence des comptes. La convergence franco-allemande sur une position de fermeté est une clé essentielle de ces négociations. La décision britannique du 23 juin de quitter l'Union européenne, source majeure d'incertitudes, pourrait toutefois les fragiliser.

• **Les propositions de la Commission européenne en matière d'efficacité du marché intérieur sont, elles-aussi, inégales.**

Le constat d'inefficacité relié par la Commission européenne à la situation de blocage des volets aériens déjà ouverts est contesté par les États membres, et sa demande de relance de ces volets a donc peu de chance d'aboutir, à l'exception du volet technique du projet de Ciel unique.

En matière de taxes et de redevances au sol ou aériennes, la Commission européenne se contente d'annoncer une étude afin de déterminer si une révision de la directive sur les redevances aéroportuaires est nécessaire. C'est pourtant un sujet de friction entre compagnies et aéroports, au niveau européen comme au niveau national d'ailleurs, sur la question de la contribution des recettes commerciales des aéroports à la compétitivité des compagnies.

Cette divergence illustre l'âpreté de la bataille pour le partage de la richesse créée par l'activité du transport aérien. La prise de risques financiers et industriels entre, d'une part, les constructeurs aéronautiques (pour lesquels le lancement d'un nouvel avion représente un engagement de très longue durée, souvent quinze à vingt ans) et les compagnies aériennes (avec les achats d'avions ou les ouvertures de lignes) et, d'autre part, les autres activités (contrôle aérien, aéroports) qui participent à la création de richesse, mais n'en sont pas la source, n'est pourtant pas la même. Il faut donc trouver un « juste milieu ».

La rénovation proposée de l'architecture européenne de sécurité, à travers l'extension des compétences de l'AESA, répond aux évolutions induites par le marché unique, avec, d'une part, une réglementation davantage fondée sur la performance, une nouvelle approche fondée sur les risques et un transfert de responsabilité de l'échelon national à l'échelon européen selon une démarche volontaire et contractuelle, et d'autre part, le développement d'une réglementation européenne ciblée sur l'utilisation sécurisée des drones à usage civil dans l'espace

aérien, que la multiplication des incidents préoccupants rend en effet indispensable.

Tout en réglant les questions de vie privée, de protection des données et de responsabilité, il est essentiel de garantir l'essor de cette industrie innovante et évolutive. La réglementation européenne se doit donc d'être claire, proportionnée, et articulée avec les règles nationales et internationales existantes sur l'utilisation des drones dans l'espace aérien.

À l'inverse, la remise en cause du partage actuel des responsabilités en matière de sûreté, avec l'extension proposée de la compétence de l'AESA à des sujets qui aujourd'hui relèvent de décisions de protection nationale, apparaît inappropriée. Pour tenir toutefois compte des différences de capacité manifestes entre États membres, certains ayant en effet intérêt à mutualiser au niveau européen ces compétences, le règlement devrait inclure au minimum une clause de « opt-out », voire privilégier une clause « d'opt in », tout en facilitant les échanges d'informations entre États membres afin d'améliorer collectivement la capacité d'analyse des menaces, en particulier pour ce qui concerne la question des zones de survol.

Cette extension des compétences de l'AESA pose la question pour l'avenir des moyens financiers et d'expertise de cette dernière, alors qu'il faut plus de dix ans pour former un expert certificateur de haut niveau et que l'agence se voit assujettie à la règle générale de plafonnement des budgets et de réduction des effectifs alors même que 70 % de ses ressources sont apportées par l'industrie à travers l'activité de certification. Plutôt que les pistes, suggérées par le rapporteur de la Commission Environnement du Parlement européen, d'un taux taxe additionnel aux redevances de contrôle en route et d'un rééquilibrage entre les moyens et les tâches affectés à Eurocontrol et à l'AESA, il serait préférable de ne pas soumettre les activités financées par l'industrie aux mêmes contraintes que celles applicables à la partie du budget financée par l'Union européenne.

Quant à la volonté affichée de promouvoir le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation, elle n'est pas accompagnée des outils adéquats pour la porter avec efficacité.

La Commission européenne a choisi de limiter son action à la facilitation de la coordination entre les États membres, afin de « mieux comprendre les nouvelles tendances, la manière de les gérer et les meilleures réponses à apporter » ainsi qu'à la clarification d'un certain nombre de « zones grises ». Or la législation sociale dans le secteur aérien n'est pas seulement mal appliquée, elle est aussi insuffisante, les formes de travail atypiques (contrats zéro heures, système « pay-to-fly », faux indépendants et sociétés boîtes aux lettres) ne relevant pas d'une interprétation divergente des règles mais bien des lacunes de ces dernières.

Il apparaît donc pour le moins paradoxal de rénover l'architecture européenne de sécurité par l'extension des compétences de l'AESA, tout en

tardant à rénover des conditions sociales dont l'impact négatif sur la compétitivité des compagnies historiques ainsi que les éléments de risque pour la sécurité ont été démontrés.

Des propositions pourraient être faites par le Parlement européen dans le cadre de l'examen de la proposition de révision du règlement n° 2016/2008 sur l'Agence européenne pour la sécurité aérienne, mais ce n'est sans doute pas le cadre le plus opérant.

L'ouverture de la Commission européenne, avec la mise en place prochaine d'un groupe de travail informel qui réunirait les représentants de la direction générale des Transports et des partenaires sociaux (syndicats et patronat), avec pour objectif l'approfondissement des questions de travail atypique ou la définition de la base d'affectation, ainsi qu'une consultation plus systématique en amont des propositions, risque de se heurter à la réorganisation en cours de la représentation des compagnies aériennes.

Il revient donc aux États membres de faire pression pour que la Commission européenne adopte une attitude plus offensive en matière sociale : le calendrier d'action envisage par exemple, en ce qui concerne le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens, uniquement une étude et évaluation à horizon 2017-2018. C'est trop peu et trop tard.

Faire du lieu de travail réel du salarié la base d'affectation, à partir par exemple de la notion d'activité substantielle, permettrait d'aligner les réglementations en matière de sécurité sociale et de droit du travail.

Imposer une activité réelle substantielle – non limitée à de simples fonctions administratives – dans la définition du « principal établissement » d'un transporteur aérien, voire y conditionner l'obtention du certificat de transporteur aérien, permettrait de mettre fin aux pratiques de compagnies « boîte aux lettres » et à l'optimisation fiscale et sociale qui y est associée.

Enfin, il est possible de lutter contre les artifices juridiques en matière de recrutement de personnels navigants par une application plus stricte des règles communautaires existantes. Cela nécessite une action coordonnée de la direction générale Mobilité et des autres directions générales sectorielles, en particulier la direction générale Emploi et Affaires sociales et la direction générale Concurrence et l'inclusion des difficultés rencontrées dans le secteur aérien dans une perspective plus vaste que celle présentée dans la Stratégie pour l'Aviation.

● Enfin, au lendemain de la COP 21, renforcer la base industrielle de l'Europe en matière aéronautique et permettre à l'Union européenne de continuer à jouer un rôle prééminent au niveau mondial dans ce secteur ne peut se concevoir sans accorder une **haute priorité à la protection de l'environnement et aux enjeux climatiques.**

La croissance prévue du trafic mondial, supérieure à 5 % par an, impose l'adoption d'objectifs ambitieux d'amélioration et de réduction des émissions. Néanmoins, ils ne peuvent et donc ne doivent s'abstraire du contexte mondial dans lequel ce secteur économique s'insère. Plutôt qu'un leadership solitaire, l'Union européenne doit faire le choix de la coopération, tant en ce qui concerne l'extension des compétences de l'AESA en matière environnementale que pour la mise en place d'un système de régulation mondial des émissions de CO₂.

L'extension proposée des compétences de l'AESA en matière environnementale nécessite ainsi d'être encadrée : les États membres doivent être étroitement associés à la préparation du rapport triennal confié à l'AESA et la prise en compte de la compatibilité environnementale dans la certification ne se conçoit que si l'AESA ne s'écarte pas des normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

La perspective d'un accord à l'OACI sur un système de régulation des émissions de CO₂ est un facteur supplémentaire pour privilégier, aujourd'hui, le cadre international. L'assemblée générale de cette organisation internationale doit se prononcer à l'automne sur un objectif d'une croissance neutre en carbone pour chaque pays d'ici à 2020 puis d'un maintien des émissions nettes mondiales de carbone provenant de l'aviation internationale de 2020 pour les années suivantes (objectif de « Croissance Neutre en Carbone » ou « CNG 2020 »), grâce à un « panier de mesures » qui décline quatre axes d'action : l'amélioration de la performance environnementale des aéronefs, des procédures opérationnelles (gestion de la circulation aérienne) conduisant à réduire la consommation de carburant, le développement des biocarburants durables pour les aéronefs, et, enfin, un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale (mesures économiques fondées sur le marché, ou Global Market-Based Measures – GMBM), reposant sur un système d'obligation d'achat de crédits de compensation des émissions de CO₂ supérieures au niveau des émissions de l'année 2020.

La mise en place d'un cadre stable, de long terme et non discriminatoire à l'échelle mondiale serait un apport positif considérable tant pour la lutte contre le changement climatique que pour le secteur aéronautique.

Le calendrier juxtapose un potentiel accord à l'OACI et une contrainte juridique pour l'Union européenne, liée à la limite temporelle assignée à la suspension partielle du système ETS européen, adopté en 2008, dont l'application est restreinte aux vols intra-communautaires jusqu'à la fin 2016. La Commissaire aux transports, Mme Violeta Bulc a sagement renvoyé la question du devenir de l'intégration des activités aériennes touchant l'Union européenne dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen à l'après Assemblée générale de l'OACI. Cela permettra en effet de tirer les conséquences de ce qui aura été décidé tant sur le champ mécanisme MBM que sur son niveau d'ambition.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Annoncée dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 et rendue publique le 7 décembre dernier, **la stratégie de l'Union pour l'aviation a pour ambition affichée d'améliorer la compétitivité du secteur aérien, dans un contexte de rapide évolution de cette activité, à la fois à l'intérieur de l'Union européenne et à l'échelle mondiale.**

Elle se compose d'une communication identifiant les défis et les actions à mener pour renforcer la compétitivité du secteur aéronautique, assortie d'un calendrier, et d'une proposition de refonte du règlement (CE) n° 216/2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de sécurité aérienne (AESA), avec, notamment, une nouvelle partie sur les drones.

La Commission européenne a également adjoint une demande de mandats pour l'ouverture de négociations d'accords globaux dans le domaine des transports aériens avec six pays ou organisations tiers (Arménie, Chine, Mexique, Turquie, le Conseil de coopération du Golfe et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est), ainsi que deux mandats pour des accords bilatéraux sur la sécurité aérienne, avec la Chine et le Japon.

Cette stratégie s'inscrit de surcroît dans les préparatifs de l'Assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), avec la question de la mise en place d'un système mondial d'échange d'émissions de CO₂.

Le vote, le 23 juin dernier, du Royaume-Uni en faveur d'une sortie de l'Union européenne constitue un fait nouveau majeur qu'elle devra prendre en compte.

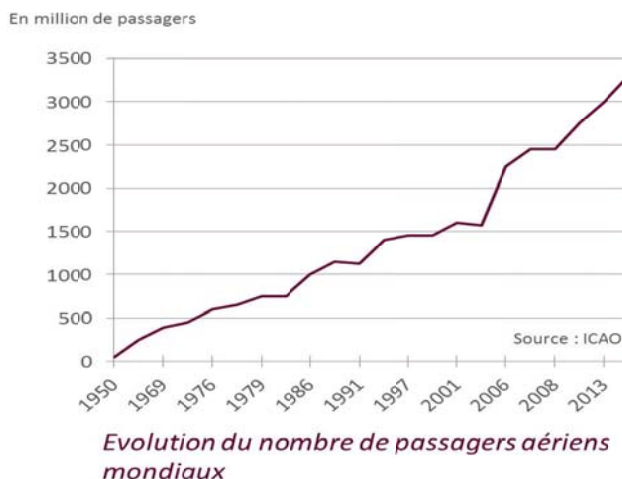
1. Le secteur du transport aérien européen est confronté à des mutations qui affectent le modèle traditionnel des compagnies aériennes et des aéroports

Une rétrospective des quarante dernières années démontre les **capacités du secteur aéronautique à évoluer rapidement et s'adapter, voire créer des**

ruptures, qu'elles soient technologiques ⁽¹⁾, économiques ⁽²⁾, stratégiques ⁽³⁾ ou environnementales ⁽⁴⁾.

Le secteur du transport aérien européen est depuis une dizaine d'années confronté à des mutations aéroports qui mettent à l'épreuve le modèle économique des compagnies nationales historiques et des grands hubs européens.

La croissance du trafic aérien mondial se poursuit (3,3 milliards en 2014, contre quelques millions de passagers en 1950, la barre du milliard de passagers ayant été franchie en 1987).



Source : Étude SiaPartners, février 2016

Cependant ce développement soutenu se déplace des pays occidentaux vers l'Asie et les pays émergents. Conjugée à une augmentation générale de la population, l'augmentation de la classe moyenne dans les pays émergents a eu pour conséquence pour ces pays – au premier rang desquels la Chine – une croissance du tourisme et des échanges, entraînant un essor sans précédent des compagnies aériennes de ces pays. L'exemple le plus significatif est la Chine, qui a connu une hausse du trafic aérien de passagers de 11 % en 2014 (chiffres OACI).

(1) Fuselages larges, nouveaux matériaux, réacteurs à haut taux de dilution, automatisation dans de nombreux domaines

(2) Libéralisation des marchés faisant apparaître et disparaître des opérateurs importants, apparition des compagnies à bas tarif devenues des acteurs majeurs, création d'alliances entre compagnies aériennes (trois grandes alliances regroupant les deux-tiers du trafic mondial), développement de systèmes de réservation informatisés plus puissants que les compagnies aériennes

(3) Apparition de puissantes plates-formes de correspondance organisées (hubs), risque terroriste entraînant des mesures de protection coûteuses et contraignantes

(4) Accroissement rapide des contraintes impactant les capacités du système

Les compagnies traditionnelles sont de plus en plus concurrencées :

- **par les compagnies du Golfe sur le marché long-courrier vers l'Asie et l'Afrique, appuyées sur des stratégies étatiques et des modèles économiques privilégiés.** Confrontés à la perspective de l'après-pétrole, les États du Golfe ont planifié la transition d'une économie basée sur la rente à une économie diversifiée. Misant sur leurs avantages comparatifs – énergie et liquidités abondantes, statut de carrefour entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie – ils ont choisi le hub international comme modèle de développement stratégique (dans l'aérien comme dans le maritime d'ailleurs), avec la mise en place de zones franches et le développement d'un secteur financier. L'essor des compagnies aériennes du Golfe (*Emirates, Qatar Airways, Etihad* etc.) est la traduction de ce positionnement (notamment pour les Émirats Arabes Unis, qui constituent également un carrefour du commerce et des services, et le Qatar), complété depuis peu par une diversification plus récente axée sur le tourisme urbain, culturel et sportif ;
- **et sur leur marché national et européen (court/moyen-courrier) par les compagnies à bas coûts sur les liaisons point à point.**

Compagnie	Création	Nombre de passagers transportés (en millions)	Nombre de destinations en 2015
EasyJet	1995	68 (2015)	137
Norwegian	1993	24 (2014)	130
Ryanair	1985	103 (2015)	194
Vueling	2004	17 (2014)	140
Wizz Air	2003	16 (2014)	140

Extrait des données de transport des principales compagnies low cost européennes

Source : Étude SiaPartners, février 2016

Cet étai concurrentiel fragilise les compagnies aériennes historiques, même s'il convient de garder à l'esprit que l'écart de compétitivité entre compagnies européennes et celles du Golfe tient aussi pour une part aux différences de modèles de régulation choisis, et ne saurait en tout état de cause dispenser les compagnies européennes d'efforts intrinsèques de productivité et d'innovation dans un environnement concurrentiel particulièrement mouvant.

Cette concurrence porte aussi sur les hubs européens : trois villes prévoient actuellement de construire de nouveaux terminaux ou un nouvel aéroport afin de devenir le plus grand aéroport mondial, en termes de prévisions d'accueil de passagers : Pékin, Dubaï, et Istanbul.

Aéroport	Capacité estimée (en millions de passagers par an)	Nombre de pistes	Taille	Coût
Pékin Daxing	100	6	0,7 km ²	?
Istanbul	150	6		7 Md €
Dubaï	160	6	140 km ² (taille totale du complexe)	30 Md € (total)

Données comparées des 3 futurs plus grands aéroports mondiaux

Source : Étude Sia partners, février 2016

2. Les enjeux pour l'Union européenne sont donc particulièrement importants

• **La compétitivité du transport aérien conditionne étroitement le devenir de l'industrie aéronautique européenne. Historiquement développée à partir d'un marché intérieur et d'une connectivité long courrier longtemps leader mondial, cette industrie est, en Europe et tout particulièrement en France, un contributeur important à la croissance et à l'emploi.**

En 2014, le transport aérien européen employait, directement, entre 1,4 et 2 millions de personnes et, indirectement, entre 4,7 et 5,5 millions de personnes dans l'Union. Il a contribué à l'économie européenne à hauteur de 110 milliards d'euros et 900 millions de passagers ont utilisé les aéroports européens la même année⁽¹⁾. Les mêmes données pour l'industrie aéronautique s'élèvent (en 2013) à 140 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit 1,04 % du PIB européen et environ 500 000 emplois directs hautement qualifiés⁽²⁾.

Le trafic aérien en Europe devrait, selon les estimations, atteindre 14,4 millions de vols en 2035, soit 50 % de plus qu'en 2012.

Les acteurs économiques du secteur entendus par votre rapporteur ont affirmé leur besoin d'une politique européenne tournée vers l'extérieur de l'Europe, facilitant les échanges avec les pays émergents, promouvant l'adoption de hauts standards en matière de sécurité mais aussi facilitant les échanges commerciaux et, pour les constructeurs, l'exportation de leurs produits.

• **Cette proposition de la Commission européenne prend place à un moment où, alors que d'autres modes de transport ont vu leurs conditions d'exercice profondément renouvelées ces dernières années, les textes déjà proposés en matière de transport aérien se trouvent de fait bloqués.**

(1) http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/index_en.htm

(2) « Transport aérien : restaurer une concurrence libre et loyale », Xavier Lebray, Fondation Schuman, question d'Europe n° 371, 16 novembre 2015

En effet, la procédure d'examen législatif relative au paquet aéroportuaire, adopté par la Commission européenne en 2011 afin de résoudre les problèmes de congestion aéroportuaire et d'améliorer la qualité des services (avec trois volets : l'assistance en escale, la lutte contre les nuisances sonores provoquées par les aéronefs et la gestion des créneaux horaires), aux droits des passagers (avec la modification, d'une part, du règlement (CE) n° 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et du règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages), d'autre part et, enfin, la proposition dite « Ciel unique 2+ », adoptée en 2013 et qui doit servir de base à la fixation de nouveaux objectifs de performance pour les services de la navigation aérienne en Europe pour la période 2015-2019, sont presque toutes toujours pendantes devant le Parlement européen et le Conseil.

À défaut d'avancées sur ces textes, la Commission européenne propose d'agir par d'autres moyens et sur d'autres terrains.

Les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03), publiées le 4 avril 2014, ont pour objectif de renforcer le cadre antérieur souvent mal compris et mal appliqué (en 2013, 78 aéroports européens étaient sous le coup d'une plainte).

La régularité des accords dits de « marketing et de publicité » passés entre aéroports et compagnies aériennes à bas coûts ne peut plus être désormais admise que sous réserve d'un calcul préalable de rentabilité économique. Les aides au démarrage des services aériens sont cantonnées à des baisses de redevances limitées dans le temps et en intensité, et seulement pour la création de nouvelles liaisons. Par ailleurs, les lignes directrices prévoient la disparition des aides à l'investissement dans un délai de dix ans, et conditionnent l'intensité des aides à l'investissement des aéroports à la taille de ces derniers.

La Commission européenne vise ainsi à atteindre une concurrence plus équitable entre les différents acteurs du secteur, depuis les compagnies nationales de transport aérien jusqu'aux compagnies aériennes à bas coûts et des aéroports régionaux aux grandes plateformes aéroportuaires.

Parallèlement, elle a prononcé, pour la première fois, des condamnations à remboursement pour des aides illégalement versées par des aéroports européens. Les aéroports de Pau, Nîmes et Angoulême ont fait l'objet de telles décisions et les compagnies *Ryanair* et *Transavia* doivent rembourser près de dix millions d'euros au total. Le 27 juillet 2015, la Commission européenne a annoncé avoir traduit la France devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour n'avoir pas récupéré les aides allouées à *Ryanair* et *Transavia*.

En attendant l'adoption et l'entrée en vigueur de la proposition législative relative aux droits des passagers, la Commission européenne a publié le vendredi 10 juin 2016 de nouvelles orientations venant clarifier la réglementation applicable aux droits des passagers aériens. Elles synthétisent la jurisprudence existante, renforcent l'ensemble des pratiques actuelles et clarifient, enfin, certaines circonstances extraordinaires.

3. La décision britannique, le 23 juin, de sortir de l'Union européenne : l'entrée dans une zone de fortes turbulences

La décision britannique, le 23 juin, de sortir de l'Union européenne risque, en fonction des modalités qui seront définies pour cette séparation, d'affecter les contours du marché unique du transport aérien européen et donc de remettre en cause les équilibres de ce secteur, tant pour les différents acteurs que pour les consommateurs.

• La sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni devrait entraîner la sortie des compagnies britanniques du marché unique du transport aérien européen mais aussi des accords de ciel ouvert, notamment celui entre l'Union européenne et les États-Unis conclu en 2008.

Le marché unique aérien européen offre à la fois la liberté d'établissement et la capacité à opérer partout dans l'Union européenne, sans aucune restriction, que ce soit en matière de tarification, de fréquence, ou de capacité. Ces règles ont tout particulièrement bénéficié aux compagnies aériennes low cost.

La décision du 23 juin pose donc le problème de l'accès au marché intérieur européen des compagnies britanniques à bas coût (*easyJet* bien sûr, mais aussi indirectement *Ryanair* qui, bien que compagnie irlandaise, a sa base principale à Londres-Stansted et dont plus de la moitié du trafic provient du Royaume-Uni) mais aussi des compagnies historiques.

La chute de la livre sterling par rapport à l'euro ou au dollar a un impact immédiat.

À court terme, elle entraîne une baisse de recettes en livre sterling pour le groupe IAG, la maison-mère de British Airways, les low cost *Easy Jet*, *Ryanair* ou *Flybe*, et un renchérissement du prix des billets pour les touristes britanniques. Or ces derniers représentent le deuxième plus gros contingent de touristes d'Europe : plus de 30 millions l'an dernier, à 75 % pour des voyages en Europe. L'an dernier, 6 millions de touristes britanniques se sont notamment rendus en France. Tout ce qui est mauvais pour le marché touristique britannique est donc mauvais pour le transport aérien en général.

À moyen terme, elle devrait alourdir la facture pétrolière des compagnies britanniques, tout comme celle liée aux loyers ou achats d'avion. L'absence de visibilité sur le trafic, le taux de changes et les taux d'intérêt pour les compagnies

britanniques va de plus compliquer les décisions d'investissement en avions des compagnies aériennes basées au Royaume-Uni.

Mais la question principale – au regard de la stratégie européenne pour l'aviation - est celle des droits de trafic et de propriété, sauf accord dérogoire : les compagnies britanniques devront demander des droits de trafics pour exploiter des avions en Europe en dehors de leurs bases au Royaume-Uni, et assurer des vols entre deux pays de l'Union (Paris-Milan par exemple, pour *easyJet*) ni d'un pays de l'Union vers les États-Unis, comme par exemple *British Airways* avec *Open Skies* qui opère des liaisons entre Paris-Orly et New-York.

IAG ne pourra plus détenir plus de 49 % d'une autre compagnie européenne comme c'est le cas avec les espagnoles *Vueling* et *Iberia*. A contrario, des pays tiers pourraient dépasser ce plafond dans les compagnies britanniques.

Or *Qatar Airways* avait annoncé, le 20 mai dernier, une augmentation de sa participation de 12 % à 15,01 % dans IAG, et laissé entendre qu'elle pourrait aller jusqu'au plafond imposé par l'Union européenne, car le groupe est « *très bien ancré en Europe et dispose d'une large couverture sur le segment transatlantique. En outre, sa place dominante à Londres et à Madrid le positionne comme leader sur ce marché* » selon M. Akbar Al Baker, PDG du Groupe Qatar Airways.

Cette conséquence du Brexit est donc de conduire à affaiblir les mandats de négociation de la Commission européenne avec des pays tiers, qui pourraient trouver dans le Royaume-Uni une base européenne susceptible de concurrencer les plateformes continentales.

La perspective d'une sortie du marché unique européen - et donc la mise en place de droits de douane - est un enjeu pour *Airbus*, dont les ailes de ses avions sont fabriquées au Pays-de-Galle. Le groupe a indiqué le 24 juin qu'il « *allait clairement continuer à soutenir ses effectifs et à exploiter ses installations au Royaume-Uni, mais aussi qu'il allait étudier les conséquences à long terme de cette décision sur l'environnement concurrentiel* ». Une taxation, à chaque traversée de la Manche, de tous les composants importés des ailes puis des ailes elles-mêmes aurait en effet un impact indéniable sur la compétitivité d'*Airbus*.

Enfin, cette sortie de l'Union implique la mise en place d'une réglementation sociale, fiscale et environnementale britannique à la place des textes européens, ainsi qu'une législation pour les droits des passagers.

● **Pour le moment rien ne change : durant la période nécessaire à la négociation, à la signature et à la ratification de l'accord de retrait entre l'Union et le Royaume-Uni, ce dernier restera membre à part entière de l'Union, et le droit européen continuera à s'appliquer de la même manière au Royaume-Uni.**

Depuis le traité de Lisbonne, le traité permet (article 50 TUE) à un État de faire le choix, de manière unilatérale, de quitter l'Union européenne.

Le Royaume-Uni devra d'abord notifier au Conseil européen sa décision de retrait. C'est au Premier ministre qui succédera à David Cameron qu'il reviendra a priori d'effectuer cette démarche.

Des négociations s'engageront ensuite entre l'Union et le Royaume-Uni afin d'aboutir à un accord fixant les conditions de son retrait ⁽¹⁾. Si l'accord n'est pas conclu au bout de deux ans, ce qui est très probable, les traités devront cesser de s'appliquer au Royaume-Uni, sauf si un délai supplémentaire est autorisé par le Conseil européen, statuant à l'unanimité et en accord avec l'État membre concerné (paragraphe 3 de l'article 50).

• Dès à présent, la période d'incertitude dans laquelle l'Union est entrée doit être anticipée par la stratégie aérienne pour l'aviation, puisque son champ d'application, au-delà des deux années prévues pour la négociation de l'accord de retrait, reste à préciser.

Indépendamment de la décision de retrait, qui est une décision unilatérale, le Royaume-Uni devra renégocier ses futures relations avec l'Union.

En effet, l'article 50 du traité ne prévoit pas de statut d'État associé spécifique pour un État décidant de quitter l'Union, et la sortie de l'Union transforme le Royaume-Uni en un pays tiers, comme le souligne la déclaration conjointe de M. Donald Tusk, président du Conseil européen, M. Martin Schultz, président du Parlement européen, M. Mark Rutte, Premier ministre néerlandais, président du Conseil, et M. Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne : « *Tout accord qui sera conclu avec le Royaume-Uni comme un pays tiers, devra tenir compte des intérêts des deux parties et être équilibré en termes de droits et d'obligations* ».

Ce dernier doit donc négocier un nouveau cadre pour ses relations futures avec l'Union européenne. Différentes options sont possibles :

- l'option « norvégienne » : le Royaume-Uni, devenu membre de l'Espace économique européen au même titre que l'Islande, la Norvège et le Lichtenstein, pourrait avoir au marché unique, en étant soumis aux règles du marché intérieur, mais sans participer à leur élaboration. Les quatre libertés fondamentales lui seraient applicables, notamment la libre circulation des travailleurs. La Norvège et l'Islande bénéficient par extension de l'accord de ciel ouvert entre les États-Unis et l'Europe signé en 2008 ;

(1) Cet accord doit être approuvé selon la procédure de l'article 218 TFUE, autrement dit conclu par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen.

- l'option « suisse » : le Royaume-Uni conclurait avec l'Union une multitude d'accords bilatéraux sectoriels fondés sur le droit international classique (en l'espèce, la Suisse a conclu plus de 120 accords). La signature d'un accord entre la Suisse et l'Union européenne permet ainsi aux compagnies suisses d'être assimilées à des transporteurs européens et donc de pouvoir bénéficier des mêmes facilités, avec pour contrepartie l'obligation d'appliquer les règles européennes, mais sans être liées par les décisions de la CJUE ;
- L'option d'un accord de libre échange ou d'association ad hoc bilatéral négocié avec l'Union : il permettrait au Royaume-Uni de ne plus participer à certaines politiques communautaires, tout en ayant accès au marché communautaire, sans pouvoir de décision sur la réglementation. Outre un accord de Ciel ouvert bilatéral avec l'Union, Londres devrait négocier séparément des accords commerciaux avec les pays tiers et les organisations extérieures à l'Union européenne.

Tout en demandant dès le 24 juin au gouvernement britannique et à la Commission européenne de faire « *du maintien du Royaume-Uni dans le marché européen du transport aérien une priorité* », EasyJet a lancé le processus formel d'obtention d'un certificat de transporteur aérien (CTA) dans un autre pays - non spécifié - de l'Union européenne, afin de conserver l'accès libre au ciel européen.

S'il est trop tôt pour anticiper sur l'attitude des États membres, deux lignes ont semblé se dessiner durant les deux jours qui ont suivi l'annonce du résultat du référendum : d'une part, une attitude ferme, suggérant qu'un accord commercial devrait être très contraignant pour le Royaume-Uni – la France semble sur cette position, et pourrait compter sur l'appui du président de la Commission, M. Jean-Claude Juncker, qui a récemment déclaré dans une interview au Monde que « *les déserteurs ne seront pas accueillis bras ouverts* » –, d'autre part, une attitude plus conciliante soucieuse de limiter l'incertitude et le durcissement des conditions commerciales avec les Britanniques, celle exprimée jusqu'à présent par la chancelière allemande, Mme Angela Merkel, l'Allemagne pouvant sans doute compter sur des pays proches des Britanniques comme l'Irlande, en première ligne, et les Pays-Bas en limitant l'incertitude et le durcissement des conditions commerciales avec les Britanniques.

*

La stratégie de l'aviation pour l'Europe prend bien en compte dans son constat et ses analyses les préoccupations énoncées de longue date par les acteurs du secteur pour améliorer la compétitivité du secteur aérien, développer sa base industrielle, et offrir des perspectives en matière de positionnement de l'aviation européenne sur la scène internationale, mais sans faire suffisamment apparaître la vision de l'avenir sur laquelle elle s'appuie, en particulier en matière sociale. Ici,

comme dans d'autres domaines, l'Europe peine à tracer un chemin clair, faute sans doute également d'une vision partagée par les États membres.

La stratégie proposée par la Commission européenne vise **quatre grandes priorités** :

- une **dimension extérieure inscrite dans une perspective mondiale**, afin d'offrir de nouvelles opportunités aux compagnies aériennes – en particulier vers l'Asie et le Moyen-Orient – et de nouveaux services aériens à tarifs compétitifs aux consommateurs, mais dans un cadre de concurrence loyale et transparente conforme aux règles européennes. L'outil privilégié à cet égard sont les demandes de mandat de négociation mais la Commission européenne propose aussi une action réglementaire, avec la révision du règlement (CE) n° 868/2004 concernant les pratiques déloyales et des orientations interprétatives sur l'application du règlement (CE) n° 1008/2008 qui fixe les règles en matière de propriété et de contrôle des compagnies aériennes européennes ;
- un **marché intérieur plus efficace**, en travaillant sur les chaînons manquants, notamment le retard dans la mise en œuvre du Ciel unique européen ou le manque d'investissements dans les infrastructures et l'innovation (avec priorité donnée au programme SESAR – *Single European Sky Air Traffic Management Research Program*) et le renforcement de l'AESA, en privilégiant de nouveaux mécanismes fondés sur une logique de résultat ;
- une **dimension sociale, réaffirmée dans son principe mais limitée à une posture d'observation**, avec le renvoi au dialogue social et à une étude à venir sur les conditions de travail dans le secteur du transport aérien en préalable à toute éventuelle initiative de sa part ;
- et, enfin, le **maintien de normes élevées en matière environnementale**, avec de nouvelles compétences confiées à l'Agence européenne de la sécurité aérienne alors que se profile l'aboutissement des discussions à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) sur la mise en place d'un mécanisme global pour les émissions de CO₂.

Cette stratégie demande à être :

● **complétée par une action régulatrice plus forte dans deux domaines : la lutte contre la concurrence déloyale et une réglementation sociale suffisamment protectrice.** À cet égard, le calendrier proposé renvoie à une échéance lointaine la présentation de certaines actions pourtant fort attendues ;

● **précisée afin, notamment, que le volet environnemental, essentiel aux regards des enjeux climatiques, n'isole pas l'Union européenne une nouvelle fois.**

S'il est aujourd'hui trop tôt pour en évaluer l'ampleur, la stratégie de **l'Union européenne pour l'aviation devra nécessairement prendre en compte la période de fortes turbulences ouverte par la décision britannique de quitter l'Union, le 23 juin.**

L'impact est direct sur les négociations qui devaient s'ouvrir, puisque d'autres négociations vont se dérouler en parallèle sur les contours du ciel unique européen.

Il l'est aussi, plus généralement, sur la stratégie et notamment sur ce qui en est absent, à savoir un volet social ambitieux. Comme l'a justement affirmé le président de la République, M. François Hollande, le 24 juin, il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire que *« l'Europe se concentre sur l'essentiel [...] l'harmonisation fiscale et sociale, pour donner à nos économies des règles et à nos concitoyens des garanties »*.

I. FACILITER L'ACCÈS AUX MARCHÉS ÉMERGENTS DES PAYS TIERS TOUT EN ASSURANT UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE : UNE ACTION TARDIVE MAIS BIENVENUE, QUI RESTE INSUFFISANTE AU REGARD DES ENJEUX

En cherchant à augmenter la connectivité de l'Union européenne, ce « paquet aviation » vise à conforter la position de l'Union européenne comme acteur majeur du transport aérien et à offrir plus de choix aux voyageurs.

Mais les outils qu'il propose pour assurer une concurrence équitable sont insuffisants pour lutter contre le déplacement artificiel des barycentres des trajets aériens. Le barycentre des flux de trafics mondiaux reste aujourd'hui nettement en Europe, qui reste l'endroit naturel pour le développement des plaques tournantes (« *hubs* »). Or en tolérant des subventions, le barycentre est artificiellement déplacé, au détriment « *hubs* » européens.

A. EN DÉPIT D'UNE SITUATION GÉOGRAPHIQUE PARTICULIÈREMENT FAVORABLE POUR RÉPONDRE AUX FLUX AÉRIENS INTERNATIONAUX MAJEURS, LA CONNECTIVITÉ DIRECTE DE L'EUROPE S'AMOINDRIT

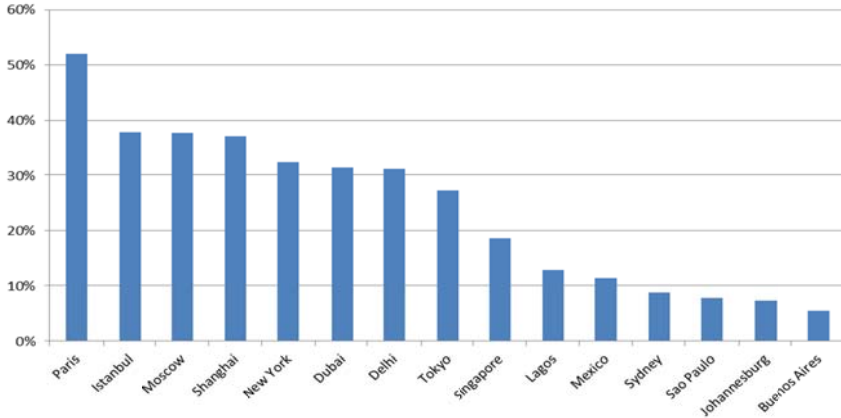
1. Une situation géographique qui place l'Europe au cœur des flux de trafic internationaux

L'Union européenne est un pôle majeur de la mondialisation et un espace attractif.

Outre un marché intérieur de plus de 500 millions de personnes à niveau de vie élevé, l'Europe possède deux villes, Londres et Paris, qui sont des centres d'impulsion majeurs de la mondialisation. D'autres grandes villes européennes ont également un rayonnement planétaire, du point de vue politique (Bruxelles ou Berlin), économique et financier (Frankfort) ou culturel (Prague, Milan, etc.).

Toutes ces villes sont des parties intégrantes de « *l'archipel mégalopolitain mondial* », c'est-à-dire l'ensemble des plus grandes métropoles de rang mondial liées entre elles par des relations privilégiées, étroitement connectées par d'importantes infrastructures de communication comme les grands aéroports de Heathrow (Londres), de Roissy-Charles-de-Gaulle (Paris) ou de Francfort, où convergent les lignes aériennes venant du monde entier. Ces derniers attirent ainsi plus de 50 % des flux de trafic internationaux.

Part des flux de trafic internationaux dans les villes géographiquement bien positionnées

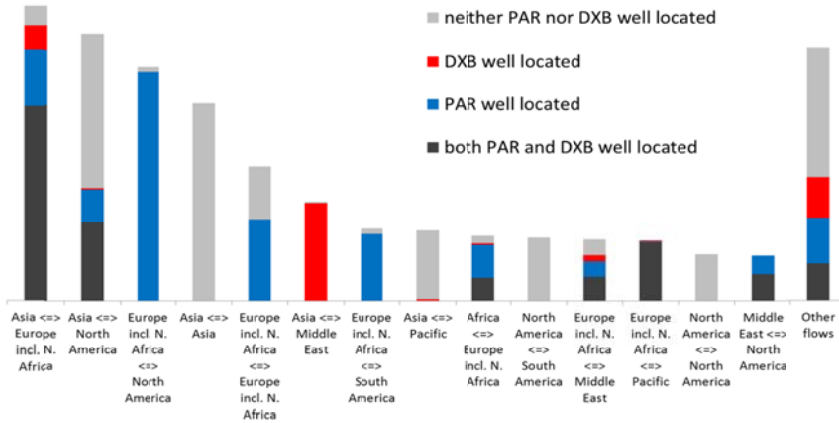


*Une ville est considérée être bien positionnée lorsque le détour par cette dernière n'excède pas le plus élevé de ces deux critères : 30 % de la distance directe ou bien 700 kilomètres.

Source : MIDT 2014 international bookings, airport coordinates

À l'inverse, la position géographique des pays du Golfe s'avère moins pertinente qu'on ne se le représente souvent pour un grand nombre de liaisons internationales.

Principaux flux de trafic internationaux et attractivité des hubs de Paris (PAR) et Dubai (DXB) selon ce même critère géographique *



*Une ville est considérée être bien positionnée lorsque le détour par cette dernière n'excède pas le plus élevé de ces deux critères : 30 % de la distance directe ou bien 700 kilomètres.

Source : MIDT 2014 international bookings, airport coordinates

2. Le constat d'une perte de connectivité directe pour les Européens

En dépit de cette situation géographique favorable, les capitales européennes sont de moins en moins connectées par des vols directs à leurs destinations finales. Or c'est pourtant un facteur indispensable à la croissance européenne.

En 2014, les compagnies du Golfe avaient la maîtrise de 34 % du marché des transports aériens entre l'Europe et l'Asie-Moyen-Orient, contre seulement 22 % en 2008, soit un taux de croissance de leurs capacités de transport trois fois supérieure à celle du taux de croissance du PIB mondial entre 2012 et 2020 ⁽¹⁾, et ce au détriment des principales compagnies européennes et asiatiques, passées, respectivement, de 23 % et 15 % en 2008 à 16 % et 11 % en 2014 de ce même marché.

La croissance de leur capacité de transport est plus que significative : entre 2004 et 2015, le trafic entre l'Europe et le Golfe a augmenté de 430 % avec 140 vols quotidiens (dont 80 % assurés par ces compagnies). Selon M. Xavier Lebray, il y avait en 2015 « plus de sièges offerts entre l'Europe et le Golfe qu'entre l'Europe et la Chine, le Japon et la Corée du Sud réunis, alors que le

(1) « Transport aérien : restaurer une concurrence libre et loyale », Xavier Lebray, Fondation Schuman, question d'Europe n° 371, 16 novembre 2015

PNB de ces derniers est 250 fois celui des Émirats Arabes Unis et du Qatar réunis ».

Les compagnies du Golfe ont ainsi capté une part massive du trafic entre l'Europe et l'Asie, mais leur stratégie est également efficace sur le marché européen.

Il ne s'agit pas de répondre simplement à une demande commerciale, c'est, bien au contraire, le résultat de politiques publiques destinées à faire du transport aérien une activité majeure de la diversification des économies des pays de cette région.

Ce choix, souverain, est parfaitement compréhensible mais l'on doit veiller à ce que sa mise en œuvre le soit dans des conditions de transparence et de concurrence similaires à celles auxquelles sont soumises les compagnies aériennes européennes. Or tel n'est pas le cas.

3. Des conditions de concurrence et des pratiques sociales contestées

- Liées aux pouvoirs publics, les compagnies du Golfe n'ont pas l'obligation de présenter des comptes financiers, même si *Emirates* publie les siens.

Les compagnies américaines *American Airlines*, *Delta Air Lines* et *United Airlines* ont rendu public, début mars 2015, un rapport sur les aides d'État perçues par les compagnies du Golfe, réalisé au terme d'une enquête de deux ans, résumé dans le tableau ci-après.

QUANTIFICATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES REÇUES PAR LES TROIS COMPAGNIES DU GOLFE DEPUIS DIX ANS, SELON LES COMPAGNIES AMÉRICAINES

QATAR AIRWAYS	ETIHAD AIRWAYS	EMIRATES
17,5 milliards d'euros, dont :	18 milliards d'euros, dont :	6,8 milliards d'euros, dont :
- 8,4 sous forme de prêts du gouvernement et d'avances d'actionnaires, sans obligation de remboursement	- 6,6 sous forme de prêts du gouvernement sans obligation de remboursement	- 2,4 de subventions sous la forme d'acquisition de biens et services en provenance d'autres entreprises détenues par le gouvernement (mais l'opacité des comptes permet de réévaluer le niveau jusqu'à 11 milliards de dollars)
- 6,8 de subventions par des garanties d'État sur des prêts	- 6,3 d'injection de capitaux et 0,75 de dons en numéraires du gouvernement	
- 0,61 d'exemptions de taxes d'aéroports	- 0,5 d'exemptions de taxes d'aéroport	- 2,4 du gouvernement pour compenser des pertes sur des instruments de couverture du carburant
- 0,45 de terrains mis à disposition à titre gratuit	- 3,5 de financements additionnels de la part du gouvernement en 2014	- 2 d'infrastructures aéroportuaires subventionnées

Source : rapport spécial annexé (3110) au rapport fait, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096)

Compte tenu d'une organisation « intégrée » (la plupart de leurs fournisseurs, y compris les aéroports qui leur servent de *hub*, leur sont intrinsèquement liés), il en ressort que les compagnies du Golfe ont bénéficié, depuis 2004, d'environ 42 milliards de dollars d'aides de la part des États qui les contrôlent, sous plusieurs formes : injection de capitaux publics, prêts et avances non remboursables, garanties d'État, exemptions de taxes, subventions, facilités sur le coût du carburant...

De surcroît, contrairement aux compagnies européennes et américaines, les règles qui subordonnent la légalité des aides d'État à une analyse faite sur le fondement de l'investisseur avisé en économie de marché ne leur sont pas applicables, les États du Golfe n'étant pas membres de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

À l'inverse, les compagnies européennes s'inscrivent dans une libre compétition dont la régularité est strictement organisée par les réglementations drastiques et le modèle dé-intégré (« *unbundling* ») qui la garantissent.

- Des pratiques sociales contraires au droit communautaire sont régulièrement rapportées.

Le rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 15 juin 2015 mentionne des pratiques critiquables mises en œuvre par certaines compagnies du Golfe, comme, par exemple, l'obligation pour une employée d'être accompagnée à l'entrée et à la sortie de l'avion ou du local de la compagnie, la surveillance des activités des salariés sur les réseaux sociaux ou encore l'obligation faite au personnel de demander la permission de la compagnie avant de changer leur statut marital.

Sur ce dernier point, à la suite d'une plainte de la Confédération internationale des employés du transport, l'OIT a condamné le 16 juin 2015 la politique de licenciements automatiques des personnels de cabine enceintes ou se mariant dans les cinq premières années de leur contrat pratiquée par *Qatar Airways*.

Les représentants de la Fédération européenne des travailleurs des transports que votre rapporteur a rencontrés ont souligné la persistance du non-respect des conventions fondamentales de l'OIT et insisté sur l'impact qui en découlait *de facto* sur la question de la concurrence loyale, appelant à le prendre en compte dans le cadre des négociations envisagées en en faisant une clause spécifique, complétées par des dispositions sur la dimension sociale similaires à celles de l'article 17 *bis* de l'accord « Ciel ouvert » conclu entre l'Union européenne et les États-Unis inséré par le protocole de 2010 modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part.

**Article 17 bis de l'accord de transport aérien entre les États-Unis et la
Communauté européenne et ses États membres**

Dimension sociale

1. Les parties reconnaissent l'importance de la dimension sociale de l'accord et les avantages qui découlent de l'application de normes du travail élevées à des marchés ouverts. Les opportunités créées par l'accord ne sont pas destinées à affaiblir les normes du travail ni les droits et principes sociaux contenus dans les législations respectives des parties.
2. Les principes énoncés au paragraphe 1 doivent guider les parties lorsqu'elles mettent en œuvre l'accord, notamment par la prise en compte régulière, par le comité mixte, conformément à l'article 18, des conséquences sociales de l'accord, et par l'élaboration de réponses appropriées aux préoccupations légitimes.

• Le débat sur le caractère équitable ou pas de la concurrence des compagnies du Golfe remonte à plus d'une décennie déjà, avec en octobre 2003 la dénonciation par le président d'alors d'Air France, M. Jean-Cyril Spinetta. S'il était essentiellement porté jusqu'ici par quelques rares compagnies comme *Air France*, *KLM*, *Qantas* (avant que cette dernière ne passe sous l'aile d'*Emirates* en 2013) ou encore *Air Canada*, il est relayé aujourd'hui par d'autres mastodontes du secteur comme *Lufthansa* en Europe, ou les trois géants américains *Delta*, *United* et *American Airlines*, tous préoccupés par la puissance de feu d'*Emirates* (Dubai), *Etihaad* (Abou Dhabi) et *Qatar Airways* (Qatar).

Cette inquiétude s'étend aussi en Asie, en Chine et au Japon notamment, les compagnies du Golfe ayant bénéficié de l'ouverture d'un grand nombre de marchés (Inde, Thaïlande, Singapour, Australie...) et mettant en difficultés les compagnies historiques. La Chine continue de s'en tenir à des accords bilatéraux

stricts, tandis que le Japon protège ses compagnies par le biais de l’attribution des créneaux horaires (très restreints sur l’aéroport de Tokyo-Haneda, très apprécié de la clientèle en raison de sa proximité avec Tokyo).

Votre rapporteur se félicite donc de la prise de conscience de la Commission européenne sur la nécessité d’une action, même tardive : en effet, à part la France et l’Allemagne, la quasi-totalité des pays de l’Union européenne ont signé un accord de ciel ouvert avec les Émirats du Golfe.

Il rappelle toutefois que **l’écart de compétitivité entre compagnies européennes et celles du Golfe tient aussi pour une part aux différences de modèles de régulation choisis, et ne saurait en tout état de cause dispenser les compagnies européennes d’efforts intrinsèques de productivité et d’innovation dans un environnement concurrentiel particulièrement mouvant.**

B. UNE PROPOSITION DE RÉVISION DES OUTILS EXISTANTS INÉGALE ET SOUS-DIMENSIONNÉE

1. La nécessaire révision du règlement n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 est inscrite à l’agenda de 2016

Né de la crise du secteur aérien à la fin de 2001 qui a poussé certains gouvernements des pays tiers à subventionner leurs compagnies aériennes, alors que les compagnies communautaires devaient-elles – et doivent toujours – respecter une réglementation stricte concernant les aides gouvernementales, **le règlement n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non-membres de la Communauté européenne a fait la preuve de son inefficacité : il n’a jamais pu être utilisé contre les pratiques déloyales auxquelles recourent des transporteurs de pays tiers.**

Ce règlement établit certes la possibilité d’imposer des mesures de réparation lorsque les transporteurs aériens non communautaires bénéficient d’un avantage non commercial et pratiquent des tarifs suffisamment inférieurs pour causer un préjudice aux services communautaires aériens similaires. Ces mesures prennent de préférence la forme de taxes et sont imposées par règlement et mises en œuvre par les États membres.

Mais ces règles, issues du commerce des biens et transcrites aux pratiques tarifaires ne sont pas adaptées au mode de fonctionnement du secteur aérien, qui pratique la technique du « *yield management* ».

La révision annoncée en 2016 (selon le calendrier envisagé annexé à la communication de la Commission européenne, voir annexe II) du règlement (CE)

n° 868/2004 doit être l'occasion de mettre en place un **outil de sanction anti-dumping spécifique au transport aérien** pouvant être réellement mis en œuvre, reposant sur **une approche globale**, et non pas billet d'avion par billet d'avion.

2. L'assouplissement du contrôle effectif par le biais de lignes directrices interprétatives du règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 n'est pas souhaitable

Au motif de favoriser les investissements dans les compagnies aériennes, la Commission européenne propose, également en 2016, d'assouplir la notion de « contrôle effectif » d'une compagnie européenne par une compagnie étrangère par le biais de l'adoption de lignes directrices interprétatives du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, notamment sur la propriété et le contrôle des compagnies aériennes européennes.

Les règles posées par ce règlement prévoient que *« l'entreprise est détenue à plus de 50 % et effectivement contrôlée par des États membres et/ou des ressortissants d'États membres, soit directement, soit indirectement par le biais d'une ou de plusieurs entreprises intermédiaires, sauf disposition contraire contenue dans un accord avec un pays tiers auquel la Communauté est partie »*.

Les prises de participation ne doivent donc pas excéder 49 % du capital (à défaut, la compagnie perd son statut de transporteur européen et tous les privilèges qui y sont attachés) et un actionnaire de pays tiers ne doit pas exercer une « influence décisive » sur une compagnie aérienne, soit en ayant le droit d'utiliser tout ou partie de ses actifs, soit en vertu de droits ou de contrats conférant à l'actionnaire étranger une pareille influence sur la composition du conseil d'administration ou la conduite des opérations.

D'une part, ces règles s'avèrent peu opérantes car la Commission européenne (via la direction générale Mobilité) se borne à vérifier la composition du capital sans chercher à examiner le « contrôle effectif » ni la capacité effective d'influence.

Une comparaison avec les États-Unis est éclairante à cet égard. Dans l'accord dit « ciel ouvert » entre l'Union et les États-Unis entré en vigueur en 2008, si les Européens peuvent détenir plus de 50 % du capital total des compagnies américaines, ils ne peuvent cependant pas en prendre le contrôle. En effet, la loi de 1958 sur l'aviation interdit à un actionnaire étranger de posséder plus de 25 % des actions à droit de vote dans une compagnie aérienne américaine, et les deux tiers de la direction et du conseil d'administration doivent être composés d'Américains. Un étranger ne peut détenir plus de 25 % des actions à droit de vote. En contrepartie, les Européens se sont réservés la possibilité de limiter de la même manière les investissements américains dans les compagnies européennes.

Mais le gouvernement américain a également la possibilité d'exercer un test de « contrôle » afin de vérifier qu'un actionnaire étranger n'exerce pas une influence indue sur le processus de décision de la compagnie aérienne.

Il ne s'agit pas là d'une simple question théorique, au vu de la stratégie déployée par la compagnie *Etihad*, bien plus subtile que celle du choc frontal adoptée par *Emirates*. Ses prises de participation dans diverses compagnies aériennes, *Air Berlin*, *Air Serbia* et *Alitalia* par exemple, pourraient à terme donner lieu à une recomposition et une consolidation (à l'image de ce qu'avait fait *Swissair* avec *Crossair*).

La position européenne serait alors complètement contradictoire, bloquant d'un côté l'attribution de droits de trafic par l'ouverture de négociations en vue d'un accord global, et de l'autre facilitant les prises de contrôles de compagnies existantes, et donc de leurs droits de trafic.

Pour votre rapporteur, la plus grande vigilance s'impose de la part de la direction générale Mobilité, seule à intervenir dans cette question du contrôle effectif, qui pourtant justifierait l'implication de la direction générale Concurrence, et il salue à ce titre les deux enquêtes préliminaires ouvertes par la Commission européenne en mars 2014 sur les prises de participations étrangères.

Deux enquêtes préliminaires ouvertes en mars 2014 sur les prises de participations étrangères

La Commission européenne cherche à savoir si les prises de participations de la compagnie Etihad d'Abu Dhabi sont conformes à la législation européenne en matière d'actionnariat et de contrôle effectif des compagnies : Air Berlin (Allemagne), Air Serbia (Serbie) et Darwin Airlines (Suisse) sont concernées.

La Commission a écrit aux autorités allemandes et serbes, leur demandant de fournir des informations détaillées sur le contrôle et l'influence d'Etihad sur Air Berlin et Air Serbia, dans lesquelles la compagnie d'Abu Dhabi détient respectivement 29,2 % et 49 % du capital.

Elle s'intéresse également à l'enquête déjà ouverte par les autorités suisses sur la prise de participation d'Etihad dans la compagnie régionale Darwin Airlines, basée à Zürich. Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'Union Européenne, elle est signataire d'un accord mettant ses compagnies aériennes à égalité avec les compagnies Européennes, et réciproquement. La Serbie s'apprête à signer avec l'Europe un accord similaire.

Depuis le début du mois de mars 2014, Darwin Airlines opère sous le nom d'Etihad Regional. Les autorités cherchent à savoir si cette compagnie est effectivement contrôlée par un ressortissant Suisse ou plutôt par Abu Dhabi. « *La nomination d'un employé d'Etihad porteur d'un passeport Suisse apparaît comme montée de toutes pièces avec pour seul objet de se conformer aux critères [Européens] sur le contrôle [effectif de la compagnie]* », note un responsable de l'Union selon des propos rapportés par Aviation Daily.

Elle a ouvert en parallèle une enquête sur l'acquisition en 2013, pour environ 300 millions d'euros, de 49 % du capital de la Britannique Virgin Atlantic par la compagnie Américaine Delta Air Lines, afin d'obtenir un meilleur accès à Londres Heathrow, premier aéroport européen. Ce faisant, elle consolide également sa position dominante sur le profitable marché transatlantique.

La Commission n'a rien trouvé à redire à la structure actionnariale mais s'interroge là aussi sur le contrôle effectif de Virgin Atlantic : Delta dispose de trois sièges sur sept au conseil d'administration et le PDG, M. Craig Kreeger, est un ressortissant américain.

D'autre part, le postulat de départ de la Commission européenne pour assouplir ces règles pourtant insuffisantes est erroné. La Commissaire européenne aux transports, Mme Violeta Bulc considère en effet que les restrictions mises par la notion de contrôle effectif sont un facteur négatif pour les investissements dans les compagnies aériennes. C'est pour votre rapporteur au contraire le problème de compétitivité – pourtant bien mis en exergue par la communication – qui explique les difficultés éprouvées par les compagnies aériennes à attirer des capitaux. Rétablir cette dernière aura un impact positif sur la capacité d'investissement.

Au lieu d'assouplir les règles existantes dès cette année comme l'envisage la Commission européenne avec des lignes directrices (inscrites au calendrier des actions envisagées pour 2016), **voilà votre rapporteur plaide donc à l'inverse pour un renforcement des règles sur la propriété et le contrôle en modifiant le**

règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

Il est à cet égard regrettable que cette question soit placée à la fin du calendrier envisagé, sous la simple proposition d'une étude et évaluation.

Quant à la proposition de porter la question des règles de propriété et de contrôle au niveau mondial, c'est pour votre rapporteur plus une figure de style qu'une réelle possibilité. Il doute en effet fortement de la possibilité que des règles mondiales soient adoptées facilement à court terme, compte tenu des différences d'approche concernant les services aériens internationaux entre les deux acteurs majeurs que sont l'Union européenne, qui privilégie le multilatéralisme, et les États-Unis, privilégiant eux le bilatéralisme.

L'Union européenne doit donc pour votre rapporteur adopter résolument une approche pro-active et ne pas être naïve dans une compétition qui est aujourd'hui mondiale et vitale pour nos intérêts.

C. L'ENJEU DES MANDATS DE NÉGOCIATION : AUGMENTER LES DROITS DE TRAFIC AVEC LES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE, TOUT EN ASSURANT DES CONDITIONS DE CONCURRENCE ÉQUITABLES

1. Quatre mandats seulement ont été confiés à ce jour à la Commission européenne

Depuis 2003, l'Union européenne a conclu des accords globaux dans le domaine de l'aviation avec les États-Unis et le Canada ; un autre accord avec le Brésil est en préparation. En outre, des accords globaux ont été signés avec des États géographiquement proches de l'Union : la Géorgie, Israël, la Jordanie, la Moldavie, le Maroc et les pays des Balkans occidentaux. Un accord en vue de la création d'un espace aérien commun avec l'Ukraine est en attente de signature depuis 2013.

La Commission européenne avait annoncé en décembre dernier souhaiter obtenir des vingt-huit États membres des mandats de négociation « ouverts » et « les plus larges possibles » pour négocier sur des accords globaux dans le domaine des transports aériens, et notamment de nouveaux droits de trafic à l'échelle européenne, avec six blocs ou pays : le Conseil de coopération du Golfe ⁽¹⁾, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ⁽²⁾ ainsi que l'Arménie, la Chine, le Mexique et la Turquie.

• La proposition d'un mandat avec le Mexique s'inscrit dans la politique développée vis-à-vis des Amériques (des accords ont d'ores et déjà été conclus

(1) qui regroupe les Émirats Arabes Unis, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Koweït et Oman.

(2) qui comprend Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam.

avec le Canada et les États-Unis, et un accord est en cours de négociation avec le Brésil) et celle relative à l'Arménie est cohérente avec la politique de voisinage, à l'image des précédents accords avec la Géorgie, la Moldavie, etc).

- La proposition d'un mandat avec l'ANASE, qui serait le premier accord de bloc à bloc en matière d'aviation, est relativement originale compte tenu de la différence de niveau d'intégration qui existe entre cette dernière et l'Union européenne, avec des niveaux d'échanges dissymétriques selon les pays. Mais l'Europe et l'ANASE partagent un intérêt commun à solidifier les liaisons directes, leurs compagnies souffrant de la concurrence des compagnies du Golfe.

- La proposition de mandat de négociation d'un accord global de transport aérien avec la Chine pose la question de l'accès aux aéroports, en raison du manque de capacités aéroportuaires en Chine, ce qui donnerait à cette dernière un fort levier, mais aussi d'un déséquilibre entre compagnies aériennes et chinoises en raison de la différence de traitement quant au survol de la Sibérie, alors que l'accord conclu par l'Union européenne avec la Russie, certes jamais appliqué, a été dénoncé par cette dernière à la suite des sanctions prises après l'annexion de la Crimée.

Cette demande de mandat est accompagnée par une autre demande, en matière de sécurité aérienne, avec une proposition d'accord bilatéral en matière de sécurité aérienne (dit « BASA » – *bilateral aviation safety agreement*)⁽¹⁾. Ce dernier constituerait un facteur clé de renforcement de la capacité mondiale de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) en tant que certificateur, et surtout de l'accès au marché chinois pour l'industrie aéronautique européenne. Il faut donc s'en féliciter, tout en notant que cet accord facilitera aussi la certification internationale du COMAC, futur concurrent d'Airbus.

Il implique également des échanges d'informations entre l'AESA et la CAAC, et l'acquisition d'une confiance mutuelle, dont votre rapporteur ne doute pas qu'elle soit possible : l'Union européenne dispose déjà de plus de 150 accords relatifs à la sécurité aérienne, du plus simple au plus accompli comme celui conclu avec les États-Unis, où il existe un degré très élevé de confiance mutuelle. Il sera toutefois essentiel de veiller à la mise en œuvre de règles juridiquement contraignantes et adaptées pour assurer un niveau de protection adéquat de l'industrie européenne.

- Mais, compte tenu de la perte de connectivité directe exposée *supra*, ce sont les mandats demandés avec le Conseil de Coopération du Golfe et avec la Turquie, qui apparaissent les plus urgents aux yeux de votre rapporteur.

Il importe en effet de réduire l'écart de compétitivité entre les compagnies de ces deux zones géographiques et les compagnies européennes, en privilégiant :

(1) Une demande similaire est faite vis-à-vis du Japon. Le Conseil a autorisé le 7 mars 2016 la Commission européenne à ouvrir ces négociations BASA avec la Chine et le Japon.

- pour la Turquie, compte tenu de sa position géographique et de l'importance de son marché intérieur, son intégration au marché européen de l'aviation – afin d'étendre à son égard l'acquis communautaire, et en particulier de pouvoir activer le levier de la réglementation en matière d'aides d'État,
- et pour les pays du Golfe, une ouverture strictement limitée aux troisième et quatrième libertés – condition bénéfique aux deux parties – et l'insertion d'une clause de concurrence loyale et d'une mesure de transparence sur les investisseurs publics et privés étrangers.

Tout en indiquant vouloir faire de l'instauration d'une « *concurrence équitable* » un axe essentiel de ces négociations, la Commissaire Bulc n'avait pas détaillé en décembre les conditions que cette notion recouvrait à ses yeux.

**Un exemple de clause de concurrence loyale, l'article 15 de l'accord relatif au transport aérien entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République fédérative du Brésil, d'autre part
(Décision du Conseil COM/2011/0253 final)**

Article 15 - Cadre concurrentiel

1. Chaque partie offre aux transporteurs aériens des deux parties la possibilité de se livrer à une concurrence loyale et équitable pour la fourniture des services aériens relevant du présent accord. Le droit de la concurrence de chaque partie, avec ses modifications successives, s'applique aux activités d'exploitation des transporteurs aériens relevant de la juridiction respective de chaque partie. Les parties partagent l'objectif de compatibilité et de convergence des règles de concurrence et coopèrent, selon les besoins et s'il y a lieu, à l'application du droit de la concurrence.

2. Les parties soulignent l'importance d'une concurrence libre et non faussée pour promouvoir les objectifs du présent accord et notent que l'application saine et efficace de leur droit de la concurrence contribue au bon fonctionnement de la fourniture de services de transport aérien entre les parties. Les parties reconnaissent que la coopération et la coordination entre leurs autorités de la concurrence respectives contribuent à stimuler la concurrence, favorisent la résolution efficace des problèmes de concurrence et permettent de réduire la probabilité de divergences dans l'application de leurs règles de concurrence ou de réduire au minimum l'incidence de ces divergences.

3. Chaque partie veille à ce que les aéroports, les voies aériennes, les services de contrôle du trafic aérien et les services de navigation aérienne, les infrastructures et services de sûreté aérienne et les autres infrastructures et services connexes qui sont fournis sur son territoire soient à la disposition des transporteurs aériens de l'autre partie de manière non discriminatoire.

4. Les parties reconnaissent que les subventions et aides d'État peuvent fausser la concurrence loyale et équitable entre les transporteurs aériens pour la fourniture des services aériens internationaux relevant du présent accord. Ce soutien peut notamment prendre la forme, de manière non exhaustive, d'injections de capitaux, de subventions croisées, de dons, de garanties, de réductions ou d'exonérations d'impôts, d'une protection contre la faillite ou d'une assurance, de la part de toute entité publique.

5. Si une partie estime que ses transporteurs aériens font l'objet d'une discrimination ou de pratiques déloyales de la part de l'autre partie, ou qu'une subvention ou une aide envisagée ou accordée par l'autre partie fausserait ou fausse la concurrence loyale et équitable au détriment des transporteurs aériens de la première partie, elle peut présenter des observations à l'autre partie. Chaque partie peut en outre demander dans ce cas la convocation d'une réunion du comité mixte, conformément à l'article 21 (Comité mixte) du présent accord, pour examiner la question.

6. Si, à la suite de consultations au sein du comité mixte, l'une des parties estime que les conditions visées au paragraphe 5 persistent et sont susceptibles d'entraîner un dommage irréparable pour son ou ses transporteurs aériens, elle peut prendre des mesures conformément aux procédures et critères fixés par le comité mixte en application de l'article 21 (Comité mixte) du présent accord. Toute mesure prise de la sorte est appropriée, proportionnée et limitée au strict nécessaire en ce qui concerne son champ d'application et sa durée. Elle vise exclusivement le ou les transporteurs aériens bénéficiant des conditions visées au paragraphe 5 et est sans préjudice du droit de chaque partie de prendre des mesures en vertu de l'article 22 (Règlement des différends) du présent accord.

Lors de la réunion du Conseil dans sa formation Transports, le 7 juin dernier, quatre mandats de négociation seulement, avec l'ANASE, la Turquie, le Qatar et les Émirats arabes unis, ont été donnés à la Commission européenne.

Ces mandats sont en effet apparus comme prioritaires aux yeux d'un certain nombre d'États membres, en dépit des divergences d'appréciation manifestées avant la décision. Ainsi, le ministre luxembourgeois du développement durable et des infrastructures, M. François Bausch, se montrait réticent en février dernier face à ces propositions trop axées à ses yeux sur les intérêts des grandes compagnies ou des grands aéroports, au risque de freiner la croissance de la connectivité des « petits pays » comme le Luxembourg – pour lequel la logistique est un levier majeur de la diversification de son économie – ou les pays baltes.

Une décision unique pour six négociations aurait eu le mérite, selon la Commission européenne, de lui conférer une plus grande marge de manœuvre, en utilisant l'effet de levier potentiel de l'attrait d'un tel accord pour Oman et Koweït, compte tenu du décalage entre leurs propres compagnies aériennes et celles de leurs voisins du Golfe, permettant de mettre en œuvre un « effet cliquet » : l'acceptation de clauses par un État rend plus difficile une opposition sur celles-ci de la part des États voisins. L'octroi rapide à la Commission européenne des mandats pour les quatre autres États du CCG représente donc à cet égard un enjeu. Toutefois, le mandat ASEAN peut pour partie jouer cet effet de levier.

Outre la transposition de mesures prises par l'Union dans des secteurs aussi divers que l'accès au marché, la gestion du trafic, la sécurité, la sûreté, l'environnement, les aspects sociaux et la protection des consommateurs, **ces mandats comportent une « clause de concurrence loyale type » qui sans en définir le champ – ce qui est l'objet de la négociation et donc de la responsabilité du négociateur –, liste les sujets de cette dernière, satisfaisant en cela une demande, portée de façon conjuguée par la France et l'Allemagne, de voir abordés les sujets des financements croisés, des aides d'État, de la transparence des comptes.**

En 2015, le Conseil en formation Transports avait en effet examiné les moyens de restaurer une concurrence loyale avec les compagnies aériennes du Golfe, à la demande de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche et de son homologue allemand, M. Alexander Dobrindt, ministre fédéral des transports et de l'infrastructure numérique. Ces derniers avaient alors proposé à leurs homologues et à la Commission européenne d'adopter une stratégie commune pour mettre un terme à ces pratiques, et notamment suggéré que l'extension des droits de trafic donnés aux compagnies aériennes étrangères en Europe soit assortie d'un véritable contrôle du mode de fonctionnement de ces compagnies, et que le mandat de négociation reflète cette conditionnalité. Les Pays-Bas, la Belgique, la Suède et l'Autriche avaient clairement soutenu cette position commune franco-allemande, elle-même réaffirmée en avril dernier lors du Conseil des ministres franco-allemand à Metz.

Relevé de décisions du Conseil des ministres franco-allemand du 7 avril 2016 en matière de transport aérien

« La France et l'Allemagne souhaitent que la mobilisation de l'Union européenne soit renforcée en matière de lutte contre la concurrence déloyale des compagnies aériennes hors Union européenne. »

Déclaration commune d'Alain Vidalies et d'Alexander Dobrindt, adoptée lors du Conseil des ministres franco-allemand le 7 avril 2016 : attentes vis-à-vis de l'Union européenne dans le transport aérien

« Le transport aérien est un mode de transport qui se distingue par la dimension internationale de son activité. C'est pourquoi il y a lieu de veiller non seulement à la compétitivité européenne mais aussi internationale. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne réitèrent leur détermination d'adopter dans les meilleurs délais des mandats de négociation pour un accord aérien global entre l'UE et les États du Golfe. Il s'agit de conclure un accord qui serve les intérêts des deux parties ce qui signifie que l'accord à négocier devra prévoir d'abord des mesures efficaces permettant d'assurer une concurrence loyale. Dans un second temps, les droits de trafic et d'autres réglementations pourront être discutés. Ce n'est qu'ainsi qu'une concurrence équitable peut être garantie permettant à terme d'amorcer une ouverture progressive des marchés. En ce qui concerne la stratégie européenne de l'aviation, la France et l'Allemagne plaident en faveur de mesures de soutien pour le marché en complément des projets de régulation de ce dernier. »

Tout en se réjouissant de cette prise en compte des positions françaises, **votre rapporteur regrette toutefois que la demande, également portée par la France, de l'examen de la question du traitement des investissements étrangers n'ait pas reçu un accueil favorable.** Aujourd'hui, l'Union européenne pratique une discrimination communautaire à l'encontre de ses propres États, en n'étendant pas l'application de la règle de l'investisseur avisé aux investissements en provenance d'un État tiers. Le cas d'*Alitalia* est éloquent à cet égard. La compagnie *Etihad* a été autorisée à faire ce que le gouvernement italien n'aurait, lui, pas pu faire au nom de la réglementation sur les aides d'État.

Au minimum, une réflexion sur la mise en œuvre de la politique en matière d'aides d'État doit être engagée par la DG Concurrence de la Commission européenne, dont on peut regretter qu'elle n'ait été saisie d'une plainte par aucun État ou compagnie aérienne.

2. Le Conseil doit suivre attentivement les avancées de la négociation

En matière de transport aérien international, trois domaines spécifiques sont de la compétence exclusive de l'Union européenne : les créneaux horaires dans les aéroports, les systèmes informatisés de réservation, et les tarifs intracommunautaires.

Dès lors, dans ces domaines, les États membres ne peuvent pas définir un régime alternatif ; ils peuvent simplement dénoncer les accords existants. Seule l'Union européenne a la capacité de négocier sur ces points précis. Il en résulte qu'elle seule peut modifier les clauses relatives à l'introduction de nouveaux produits identiques, aux créneaux horaires, aux systèmes informatiques de réservation proposés ou utilisés sur le territoire de l'Union européenne, à la sécurité et aux droits de douane et taxes.

En revanche, pour les matières qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union européenne, les États membres peuvent prendre des engagements avec les États tiers, y compris lorsque les négociations menées par la Commission européenne sont actives.

Cette liberté des États membres est cependant entravée puisque cette possibilité est soumise à une double condition en application du règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers : les négociations bilatérales ne doivent pas compromettre les objectifs de négociations en cours entre l'Union européenne et le pays tiers en question, la Commission européenne doit donc en être informée, et un tel accord bilatéral ne peut pas être conclu contre l'avis de cette dernière.

Cadre juridique

Avec la création du « Ciel unique européen » et la libéralisation du transport aérien intracommunautaire, l'Union européenne détient la compétence intégrale en matière de transport aérien intra-communautaire.

Mais, en application de la Convention relative à l'aviation civile internationale⁽¹⁾, les transports aériens internationaux, en provenance ou à destination de l'Union, sont traditionnellement régis par des accords bilatéraux entre un État de l'Union et un État tiers, négociés individuellement par chaque État membre avec les États tiers, et non par une norme communautaire.

Cette façon de faire présentant, selon la Commission européenne, l'inconvénient, pour les compagnies aériennes, d'être confrontées à une mosaïque de réglementations, et pour l'Union européenne, de réduire son influence du fait de l'absence d'approche commune en ce qui concerne les partenaires commerciaux ou les négociations internationales, elle a saisi en décembre 1998 la Cour de Justice des Communautés européennes pour divers manquements résultant de la conclusion de ce type d'accords bilatéraux entre le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne et les États-Unis d'Amérique en matière de transport aérien, estimant notamment que la Communauté disposait d'une compétence exclusive pour conclure de tels accords et avançant que certaines dispositions des accords conclus contrevenaient au droit des traités ou empiétaient sur la compétence communautaire.

Ce cadre juridique a suscité chez les interlocuteurs de votre rapporteur deux types de craintes :

- d'une part, au vu d'exemples passés et pour certains récents, une attitude des États qui ne serait pas empreinte de la fermeté nécessaire en matière d'attribution de droits de trafic, alors que ces derniers sont un enjeu dans cette négociation et le levier majeur pour obtenir des clauses efficaces en matière de concurrence équitable ;
- d'autre part, au vu du nombre de mandats en cours et de la durée depuis laquelle certains de ces mandats ont été délivrés sans avoir abouti, une prolongation excessive de ces négociations conduites sous l'égide de la Commission européenne.

Sur le premier point, une **convergence franco-allemande sur une position de fermeté** s'est dessinée lors du Conseil en formation Transports le 13 mars 2015 – notre partenaire d'outre-Rhin tirant la conséquence d'un accord passé relativement généreux conclu avec *Emirates* alors que cette compagnie n'avait pas

(1) Son article premier rappelle que chaque État dispose de « la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire » et son article 6 prévoit qu'« aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation ».

l'envergure qu'elle possède aujourd'hui. **Pour votre rapporteur, il s'agit là d'une clé essentielle des négociations.**

Sur le second, **une garantie a été apportée, avec l'introduction d'un nouveau mécanisme**, de « clause couperet » (« *sunset clause* »), soit une **limite dans le temps fixée à la négociation**, assortie de la possibilité donnée au Conseil de prolonger ce délai.

Ainsi, la préoccupation d'affaiblissement de la position de négociation de la Commission – l'autre partie prenante pouvant être tentée de jouer la montre – est bien prise en compte, tout comme celle de ne pas contraindre la Commission, seule responsable de la négociation, d'une façon que la Cour de Justice de l'Union européenne aurait pu juger excessive (arrêt de la CJUE, 16 juillet 2015, aff. C-425/13 Commission c/ Conseil).

L'arrêt de la CJUE du 16 juillet 2015, Commission c/ Conseil, aff. C-425/13)

Pour la négociation des accords internationaux de l'UE, le Conseil autorise l'ouverture des négociations sur recommandation de la Commission et arrête les directives de négociations (Art. 218§2 TFUE) ; la Commission conduit les négociations de façon autonome.

En vertu de l'article 218§4 TFUE, le Conseil peut adresser des directives au négociateur (la Commission) et désigner un comité spécial avec lequel les négociations devront être conduites en consultation.

La Cour de Justice de l'Union européenne - saisie par la Commission - a eu pour la première fois à se prononcer sur l'aspect contraignant ou non de ces directives de négociations lors de son examen des négociations entre l'Union européenne et l'Australie en vue d'harmoniser leurs systèmes respectifs d'émission de gaz à effet de serre.

Les directives adressées à la Commission par le Conseil en l'espèce imposaient un calendrier strict de réunions et de rapports au comité spécial, une préparation « longtemps à l'avance » des négociations et une réunion du comité spécial préalable à chaque session de négociation.

Rappelant que les accords ne traitant pas exclusivement de la PESC relèvent de son seul domaine, la Commission faisait valoir que le Conseil, en fixant des modalités trop précises et un cadre procédural trop contraignant, avait outrepassé ses prérogatives. Le comité spécial ne devait être qu'un organe consultatif et tout aménagement des rapports entre institutions (en dehors des dispositions contenues dans les Traités) devant en principe faire l'objet d'un accord inter-institutionnel - ce qui n'était pas le cas ici.

De son côté, le Conseil défendait son droit d'arrêter des directives et des modalités de négociation, aussi d'indiquer le rôle dévolu à chaque institution ou organe dans la conduite des négociations.

La Cour s'est d'abord prononcée sur la recevabilité de la requête en rappelant sa jurisprudence antérieure : les décisions adoptées par le Conseil en application des articles 218§3 et 4 produisent bien des effets juridiques - le recours est recevable. Puis, suivant les recommandations de l'avocat général Wathelet, la Cour a rappelé le principe d'équilibre institutionnel tel qu'établi par les Traités.

Le Conseil a la faculté de fixer des modalités de négociation, même procédurales, à condition que ces modalités n'aient pas d'effet contraignant pour le négociateur, en l'occurrence la Commission.

En l'espèce les modalités - « lues à la lumière de leur libellé et placées dans leur contexte » - avaient bien un effet contraignant, le Conseil a donc violé son obligation d'agir dans les limites de ses attributions (art. 13§2 TUE).

Source : Association du Master Droit Européen/European Law - UPEC

Votre rapporteur juge judicieux tant cet équilibre que la durée proposée pour les mandats (trois ans pour les pays du Golfe, et quatre ans pour la Turquie et l'ANASE). Il appelle cependant la Commission européenne et le Conseil à un échange régulier sur la négociation, et à faire un point d'étape à mi-parcours, afin de « rythmer » cette dernière.

3. L'impact du « Brexit »

Si durant la période nécessaire à la négociation, à la signature et à la ratification de l'accord de retrait entre l'Union et le Royaume-Uni, ce dernier reste membre à part entière de l'Union européenne, avec tous les droits et obligations qui en découlent, les négociations envisagées pourraient néanmoins être fragilisées :

- D'abord par l'incertitude qui pèse dorénavant sur leur calendrier, puisque se dérouleront en parallèle les négociations des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni – ce qui impacte directement l'application du règlement 847/2004, pour lequel le critère « d'activité des négociations » sert à délimiter la capacité des États à conclure un accord bilatéral,
- Ensuite par l'incertitude sur l'étendue du ciel européen – dont l'accès est l'enjeu de la négociation – puisque sa configuration définitive (maintien ou pas du Royaume-Uni) dépendra de la nouvelle relation qui sera tissée entre le Royaume-Uni et l'Union.

II. RENDRE LE MARCHÉ INTÉRIEUR PLUS EFFICACE : UNE ACTION MALHEUREUSEMENT LIMITÉE À LA RÉNOVATION DE L'ARCHITECTURE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ

A. UNE DEMANDE DE RELANCE DES TROIS VOLETS AÉRIENS ACTUELLEMENT BLOQUÉS PEU SUSCEPTIBLE D'ÊTRE SUIVIE D'EFFET À L'EXCEPTION DU VOLET TECHNIQUE DU PROJET DE CIEL UNIQUE

1. Un constat d'inefficacité relié à la situation de blocage des volets aériens déjà ouverts

Dans sa communication, la Commission européenne affirme que les aéroports et le système de contrôle aérien pourraient traiter 33 000 vols par jour et que les inefficacités du système, attribuées au retard de la mise en place du Ciel unique ainsi qu'à un mauvais partage des rôles entre Eurocontrol et l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA), ont un coût de 5 milliards d'euros.

Les problèmes de congestion des aéroports à l'horizon 2035 sont également mis en exergue : deux millions de vols ne pourraient pas être opérés faute de capacité aéroportuaire, vingt grands aéroports seraient saturés plus de six heures par jour, tandis que des aéroports de taille inférieure seraient sous-utilisés. Tout ceci conduisant à une perte d'emplois – évaluée entre 434 000 et 818 000 –, et une perte de PIB annuel évaluée entre 28 et 52 milliards d'euros.

La Commission européenne avance en outre que la connectivité des aéroports européens aurait évolué moins favorablement que celle des aéroports en dehors de l'Europe. Tout en reconnaissant que le marché à lui tout seul n'est pas suffisant pour développer les dessertes dans certains cas – et que les États peuvent donc établir des obligations de service public dans le cadre de la réglementation européenne existante –, elle postule qu'un niveau trop élevé de taxes et de redevances peut être nuisible au développement de la connectivité et à la compétitivité.

Elle formule donc une demande de relance des trois volets aériens déjà ouverts : le « paquet aéroport », l'amélioration des droits des passagers, et la proposition dite « Ciel unique 2+ ».

2. Un lien contesté et une demande peu susceptible d'être suivie d'effet, à l'exception du volet technique

a. *La discussion sur le volet créneaux horaires, seul encore en discussion du « paquet aéroport », est lente et la question des redevances ne fera l'objet que d'une étude*

• Le « paquet aéroport », adopté par la Commission européenne en 2011 afin de résoudre les problèmes de congestion aéroportuaire et améliorer la qualité des services, avait initialement trois volets.

La lutte contre les nuisances sonores provoquées par les aéronefs a fait en mars 2014 l'objet d'un accord du Parlement européen et du Conseil, et l'abandon du volet « assistance en escale » a été proposé par la Commission européenne elle-même dans le cadre de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) en 2015.

Restent en discussion le volet relatif aux créneaux horaires, avec la mise en place d'un marché secondaire des créneaux en Europe, le renforcement des liens entre les procédures de navigation aérienne et l'allocation des créneaux horaires, avec une participation accrue d'Eurocontrol.

En 2012, le Conseil a adopté une orientation générale, et le Parlement européen une proposition amendée l'hiver suivant après de longs débats.

• **En matière de taxes et de redevances au sol ou aériennes, la Commission européenne se contente, dans sa communication, d'annoncer une étude afin de déterminer si une révision de la directive (CE) n° 2009/12 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires est nécessaire.**

À ce stade, il n'y a pas d'initiative concrète sur les taxes ou les redevances au sol ou aériennes. C'est pourtant un sujet de frictions entre compagnies et aéroports, au niveau européen comme au niveau national d'ailleurs : il s'agit de savoir comment les recettes commerciales des aéroports peuvent contribuer à la compétitivité des compagnies, avec une bataille de chiffres entre représentants des uns et des autres.

Dans une étude parue ce mois-ci⁽¹⁾ sur l'effet de levier des investissements des aéroports européens sur la stratégie européenne pour l'aviation, le Conseil international des aéroports (ACI-Europe) réfute les affirmations de l'association A4E représentant les plus grandes compagnies aériennes européennes (*Air France KLM, IAG, Lufthansa, easyJet et Ryanair*), selon lesquelles les vingt-et-un plus grands aéroports européens auraient augmenté leurs redevances de 80 % en dix ans. Pour ACI-Europe, l'augmentation des coûts aéroportuaires serait en réalité de

(1) *Leveraging airport Investment to drive the EU's aviation strategy*, ACI, juin 2016

25,4 % entre 2005 et 2014, soit une augmentation moindre que celle du prix de l'électricité.

Cette divergence illustre l'âpreté de la bataille pour le partage de la richesse créée par l'activité du transport aérien. Votre rapporteur souligne la différence de prise de risques financiers et industriels entre, d'une part, les constructeurs aéronautiques (pour lesquels le lancement d'un nouvel avion représente un engagement de très longue durée, souvent quinze à vingt ans) et les compagnies aériennes (avec les achats d'avions ou les ouvertures de lignes), et les autres activités (contrôle aérien, aéroports) qui participent à la création de richesse, mais n'en sont pas la source.

Il convient donc pour votre rapporteur de trouver un « juste milieu », alors que la Commission européenne privilégie un raisonnement plus basé sur les infrastructures que sur le service, avec une notion de « juste rentabilité » des investissements aéroportuaires qui n'est pas étendu aux compagnies aériennes, alors même que certains aéroports sont en situation monopolistique.

Votre rapporteur souligne également l'impact de la prise en charge des mesures de sûreté/sécurité, dont le coût, traduisant des exigences beaucoup plus fortes depuis septembre 2001, principalement celles de la directive (CE) n° 2320/2002 relative à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, a fortement augmenté, **ainsi celui liés aux mesures de protection de l'environnement aux alentours des aéroports, voire d'autres sujets sans lien avec le transport aérien.**

La charge de la sûreté-sécurité incombe aux compagnies et, en dernier ressort, aux passagers. Ce mécanisme est parfois présenté comme déresponsabilisant, les normes à appliquer étant définis par un acteur (État ou Union européenne) qui n'a pas à en assumer directement les incidences financières, imputées au transport aérien, avec un risque de dérive des coûts difficilement maîtrisable par les acteurs de ce secteur.

Il est néanmoins difficilement réformable pour votre rapporteur, dans le double contexte d'un environnement sécuritaire caractérisé par de fortes menaces et de règles contraignantes applicables aux budgets des États membres.

b. La Commission européenne a pris acte du blocage sur la proposition législative relative aux droits des passagers et proposé le 12 juin les lignes directrices sur ce sujet annoncées dans sa stratégie

À la suite notamment des insuffisances révélées lors de l'éruption du volcan Eyjafjöll en Islande, la Commission européenne a présenté en 2013 une proposition législative modifiant, d'une part, le règlement (CE) n° 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et, d'autre part, le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité

des transporteurs en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages.

Cette proposition visait à clarifier les règles de réacheminement des passagers et d'indemnisation pour aller vers une automaticité. En contrepartie, les seuils de déclenchement des obligations seraient plus longs (cinq heures, neuf heures ou douze heures selon les distances) et la durée des obligations d'hébergement imposée aux compagnies aériennes limitée en cas de circonstances extraordinaires. La mise en place d'un plan d'urgence dans les aéroports pour prendre en charge les passagers immobilisés était également prévue, ainsi que l'indemnisation intégrale, en cas de perte ou de dommages subis, des équipements de mobilité des personnes à mobilité réduite.

De longs débats ont eu lieu sous présidences lituanienne, grecque, puis lettone.

Si une convergence est apparue sur les dispositions relatives aux bagages portées par le règlement (CE) n° 2027/97 et sur la modification du règlement (CE) n° 261/2004, les désaccords subsistent sur le seuil horaire de déclenchement des indemnisations et la prise en compte ou non des vols en correspondance.

Le Parlement européen s'est en effet prononcé en février 2014 en faveur d'un fort accroissement des droits des passagers par rapport à la proposition initiale (outre une réduction des délais ouvrant droit à indemnisation, une protection contre l'insolvabilité des compagnies aériennes, la hausse du nombre et du prix des nuits d'hôtels prises en charge, l'autorisation d'un sac à main et d'un sac d'achats dans l'aéroport en plus du bagage à main, la possibilité de n'utiliser que le retour d'un billet aller-retour sans pénalité).

Le contexte du différend sur l'aéroport de Gibraltar influe négativement sur les chances de trouver rapidement un compromis final. La Commission européenne en avait d'ailleurs pris acte puisqu'elle avait annoncé en novembre dernier qu'elle examinerait la possibilité d'adopter à brève échéance des orientations interprétatives pour faciliter et améliorer la mise en œuvre du règlement et promouvoir les meilleures pratiques.

Mentionnées dans la communication « Une stratégie de l'aviation pour l'Europe », les nouvelles lignes directrices pour clarifier la législation européenne sur les droits des passagers ont été publiées le 10 juin dernier.

Orientations interprétatives relatives aux droits des passagers aériens

Les orientations synthétisent la jurisprudence existante et renforcent l'ensemble des pratiques actuelles. Plusieurs arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne ont en effet influencé le contenu et le champ d'application de la législation depuis son entrée en vigueur en 2005. Une clarification était donc nécessaire pour les voyageurs, les compagnies aériennes et les autorités nationales chargées de veiller à la bonne application des règles au niveau national. Les principaux points sont :

- un droit à indemnisation en cas d'arrivée à la destination finale avec un retard d'au moins trois heures.
- un droit à indemnisation en cas de retard important à l'arrivée dû à une correspondance manquée.
- la définition des circonstances extraordinaires : différentes situations, telles qu'une défaillance technique imputable au dysfonctionnement prématuré de certaines pièces d'un avion ou une collision avec un autre avion/engin, pour lesquelles les compagnies aériennes ne peuvent être exemptées du paiement de l'indemnisation en cas d'annulation ou de retard.
- et les droits des passagers dans des circonstances extraordinaires : droit à l'assistance et à la prise en charge en cas d'événements exceptionnels, comme le nuage de cendres en 2010.

c. Une proposition dite « Ciel unique II+ » jugée largement prématurée par les États membres et peu susceptible d'avancer compte tenu du blocage sur la question de Gibraltar, à l'exception du volet technique

● Adoptée par la Commission européenne le 11 juin 2013, **la proposition dite « Ciel unique II+ »** prend la suite d'un premier « paquet » de mesures adopté en 2004 puis d'un deuxième (« Ciel unique II ») adopté par la Commission européenne en 2008, puis par le Conseil en septembre 2009.

Le paquet de mesures « Ciel unique II »

Il comprend notamment :

- une réglementation des performances du secteur aérien, à travers des objectifs européens dans les domaines des retards, de la réduction des coûts et du raccourcissement des itinéraires ;
- la création de blocs fonctionnels d'espace aérien ou « *Functional Airspace Blocks* » (FAB), qui permettent à au moins deux pays d'intégrer leurs espaces aériens et de désigner un prestataire unique pour y contrôler le trafic. Ces espaces aériens, qui devaient être créés d'ici 2012, devaient être plus larges et moins nombreux que les 28 espaces gérés par chacun des États membres individuellement. La définition des routes et la fourniture des services ne seraient ainsi plus contraintes par les frontières nationales ;
- la réorganisation de l'espace aérien européen, notamment à travers le projet SESAR (*Single European Sky ATM Research*) destiné à moderniser les systèmes et les infrastructures de gestion du trafic aérien (navigation par satellite pour des trajectoires plus précises, meilleure connaissance des données météorologiques, nouveau réseau de télécommunication...);
- un élargissement des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne aux aéroports, à la gestion du trafic aérien et aux services de navigation aérienne, afin de faire face aux risques de sécurité croissants liés à la pression opérationnelle, qui augmente parallèlement au trafic aérien. Pour le moment, l'agence s'occupe uniquement de la certification et de la sécurité des compagnies aériennes.

Le paquet « Ciel unique II+ » , qui comprend deux projets de règlements du Parlement européen et du Conseil révisant les règlements relatifs au « Ciel unique européen » et à l'Agence européenne de la sécurité aérienne, doit servir de base à la fixation de nouveaux objectifs de performance pour les services de la navigation aérienne en Europe (retard maximum par vol, coût des services de navigation) pour la période 2015-2019.

Son objectif est d'améliorer les règles de surveillance aérienne et le schéma de performance. Cette initiative vise aussi à clarifier les rôles des différents acteurs, en transférant des pouvoirs supplémentaires au niveau européen. À terme, il s'agit d'accélérer les gains de performance des services de navigation aérienne, d'une part, et de renforcer les blocs d'espaces aériens pour réduire la fragmentation de l'espace aérien en y associant les initiatives issues de l'industrie, d'autre part. Si le contrôle aérien est conservé dans sa configuration actuelle, les services support pourraient être dissociés pour se développer selon la loi du marché (météorologie, information de trafic...).

• Ces propositions ont reçu un **appui du Parlement européen**, avec quelques amendements qui n'en modifient pas la portée.

Pour sa part, le **Conseil**, dans sa formation Transports, a adopté le 3 décembre 2014 une **orientation générale partielle**, n'achoppant que sur la question de Gibraltar qui oppose Espagne et Royaume-Uni quant à la première

partie (« refonte du Ciel unique »), et portant sur quelques points clés concernant l'Agence européenne de la sécurité aérienne pour la seconde partie.

Le Conseil s'est accordé sur une modification profonde du projet qui, tout en simplifiant les textes en vigueur, conserve globalement l'équilibre des responsabilités respectives des États membres et de la Commission européenne tel que bâti en 2009, de même que les pouvoirs de l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

Le compromis réaffirme en particulier le droit à organiser les services de navigation aérienne dans le cadre d'une distinction fonctionnelle et non juridique par rapport aux autorités de surveillance, au sein de l'administration de l'État. À cet effet, il prévoit des garanties supplémentaires d'indépendance de ces autorités. L'obligation de séparation des services autres que de circulation aérienne proprement dits a par ailleurs été rejetée par le Conseil ; celui-ci a toutefois introduit la possibilité de services d'appui rendus d'une manière « centralisée », mais sans obligation d'utilisation cependant.

Le trilogue entre Conseil, Parlement et Commission ne peut pas reprendre tant que la question du blocage hispano-britannique ne sera pas résolue. Or le « Brexit » apporte dans l'immédiat une complication supplémentaire, le cas de Gibraltar étant vraisemblablement gelé dans l'attente de la définition des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni.

Mais il ne faut pas attendre des seuls FAB tous les gains de performance opérationnelle ou économique des services de navigation aérienne. Ces gains tiennent plus largement à d'autres composantes, dont la modernisation technique.

Le programme SESAR, créé par la Commission européenne avec les prestataires de services de navigation aérienne, les compagnies aériennes et les exploitants d'aéroports, va déployer dans les prochaines années des changements opérationnels et techniques nombreux, permettant une gestion optimale des vols et des capacités de contrôle aérien, et des trajectoires encore plus efficaces du point de vue économique et environnemental.

SESAR, bras opérationnel du Ciel unique européen

Il s'agit du volet technologique du Ciel unique européen. Il vise à fournir à l'Europe des systèmes performants de gestion du trafic aérien afin de moderniser les systèmes actuels. Le 10 juillet 2013, le programme SESAR (Single European Sky Air traffic management Research) a été prolongé officiellement par la Commission européenne jusqu'en 2024.

Le programme SESAR a principalement pour objectif de :

- restructurer l'espace aérien afin d'augmenter la capacité et d'améliorer l'efficacité globale du système de gestion du trafic aérien ;
- accroître le niveau de sécurité d'un facteur 10 dans un contexte de doublement du trafic d'ici 20 ans ;
- diminuer l'impact sur l'environnement de l'activité aérienne ;
- développer l'efficacité économique du système.

La mise en œuvre du programme SESAR se découpe en trois phases consécutives :

- la phase de définition : lancée en 2006, elle s'est concrétisée en mai 2008 par la fourniture d'un plan directeur du système européen de gestion du trafic aérien. Ce plan, approuvé par le Conseil de l'Union Européenne, constitue la base des travaux futurs ;
- la phase de développement (2008-2014) : elle est pilotée par une « entreprise commune » créée à cet effet au niveau européen, a pour but de concevoir et valider des standards, des procédures opérationnelles, des nouvelles technologies et des composants préindustriels pour le futur système de gestion du trafic aérien ;
- la phase de déploiement (2015-2025) : elle verra la production et la mise en service progressive et à grande échelle des éléments issus des travaux de la phase de développement : une nouvelle infrastructure sol pour la gestion du trafic aérien, ainsi que de nouveaux équipements à bord des avions.

La phase de déploiement du programme de modernisation SESAR a débuté en 2015 et s'échelonne sur de nombreuses années, portant ses fruits en termes de performance principalement à partir de 2019-2020.

Votre rapporteur indique à cet égard que la Commission européenne a annoncé le 17 juin avoir attribué, dans le cadre de l'enveloppe générale (ouverte aux vingt-huit États membres) disponible pour le financement des appels à propositions de 2015 au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) – Transports⁽¹⁾, un cofinancement du MIE à hauteur de 472 millions d'euros pour la mise en œuvre des « clusters » 1 et 2 du programme de déploiement.

(1) Dans le cadre des appels à propositions du MIE — Transports pour 2015, une enveloppe de près de 7,6 milliards d'euros a été prévue pour améliorer les infrastructures de transport européennes, promouvoir l'innovation et les nouvelles technologies, développer les systèmes de transport intelligents et atténuer l'impact de ce secteur sur l'environnement et la sécurité. Sur le montant total disponible, 1,09 milliard d'euros sont réservés à des projets menés dans l'ensemble des États membres, tandis que 6,5 milliards d'euros sont exclusivement destinés à des projets réalisés dans des États membres pouvant bénéficier d'un financement au titre du Fonds de cohésion de l'Union européenne.

B. UNE ARCHITECTURE EUROPÉENNE RÉNOVÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ : L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DE L'AGENCE EUROPÉENNE DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

Partie intégrante de la « stratégie visant à renforcer la compétitivité du secteur de l'aviation de l'Union Européenne » présentée par la Commission européenne le 7 décembre dernier, et seule nouvelle initiative législative en relevant à ce jour, la proposition COM(2015) 613 rénove le cadre réglementaire de l'Union en matière de sécurité aérienne posé en 2008 par le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

Elle se substitue à la proposition COM(2013) 409 du 11 juin 2013 qui avait été présentée dans le cadre de l'initiative SES II +, tout en tenant compte des discussions déjà engagées sur ce texte. Composée de 127 articles, cette proposition ne devait faire l'objet d'une orientation générale qu'au plus tôt sous présidence slovaque, à la fin de l'année 2016 ; l'impact sur ce calendrier de la décision, le 23 juin, du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne reste à évaluer.

On peut toutefois noter que, en fonction de l'accord qui sera conclu, le Royaume-Uni pourra rester membre de l'AESA (aujourd'hui en effet, la Norvège, la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande en font partie), et qu'il reste membre d'Eurocontrol, qui est une organisation intergouvernementale.

Chargée au départ de la certification, l'AESA se voit par ce texte confier des compétences sur toute la chaîne de valeur du transport aérien (certification, environnement, sûreté) afin d'assurer une surveillance plus efficace.

Cette révision est donc un signal fort de soutien à l'industrie européenne, établie ou naissante, qui permet de prendre en compte les évolutions constatées (question des drones) ou nécessaires (faire de l'AESA le pendant de l'administration de l'aviation civile américaine, la *Federal Aviation Administration* – FAA).

1. Une politique de sécurité modernisée pour répondre aux évolutions induites par le marché unique

a. Une réglementation davantage fondée sur la performance avec une nouvelle approche fondée sur les risques

Le maintien d'un niveau élevé de sécurité du transport aérien et de son interopérabilité est la condition même de son existence et de son développement.

● Le bon fonctionnement du système repose sur les autorités publiques et sur les opérateurs privés.

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) établit l'ensemble des règles de sécurité relatives au transport aérien, à charge pour les États membres de les mettre en œuvre, et de les rendre plus contraignantes pour leurs opérateurs si cela est utile.

Les autorités publiques établissent la réglementation de base et sont chargées de la supervision de leurs opérateurs. Ces derniers mettent en œuvre des dispositifs de contrôles internes dont les principes sont définis très précisément par des réglementations nationales, régionales et internationales. Chaque État doit donc non seulement certifier ses opérateurs, mais également surveiller en permanence que toutes les règles sont appliquées.

La boucle de rétroaction

Les tolérances en matière de défaillance des équipements et des systèmes sont extrêmement basses (entre 10^{-6} et 10^{-9}), et de plus sont certifiées au départ et vérifiées en permanence ensuite.

Le système est fondé sur un retour d'expérience continu, les incidents et accidents sont analysés et des enseignements en sont tirés techniquement ou opérationnellement. Les personnels eux-mêmes sont invités à contribuer, y compris si le facteur humain est en cause (concept de « culture juste »).

L'Union européenne a décidé de transférer progressivement une partie de ces tâches au niveau communautaire. L'AESA a été mise en place en 2003 à cet effet, en étant d'abord chargée de la réglementation de navigabilité et de maintenance, puis de la formation et des opérations aériennes, puis, en 2008, des domaines aéroportuaires et navigation aérienne.

Les certificats de navigabilité de type et les certificats de performance environnementale sont délivrés directement par l'AESA, de même que les agréments aux constructeurs pour la conception des avions. Les certificats individuels restent délivrés par les États, de même que les agréments aux organismes de production (sauf pour Airbus directement surveillé par l'AESA), ainsi que tous les autres types de certificats ou d'agréments délivrés aux opérateurs. Enfin, l'agence veille par des audits réguliers à ce que les États effectuent leurs tâches de façon conforme aux règles européennes.

● Annoncée par la communication de la Commission, **une nouvelle stratégie, fondée non plus sur une obligation de moyens mais sur une obligation de performances**, inscrite dans la politique et les normes de l'OACI, est prise en compte dans le projet de révision du règlement n° 2016/2008. Elle se traduit par l'introduction de la notion de « niveau de risque acceptable » et par une responsabilisation des opérateurs à travers des systèmes de gestion de la sécurité induisant une approche de la surveillance fondée sur les risques.

Les représentants d'Airbus que votre rapporteur a auditionnés ont insisté sur la **nécessité d'une réglementation adaptée et proportionnée**, et donc d'une

évolution de cette dernière en fonction des innovations technologiques, de la complexité croissante des systèmes, des méthodes de conception et des capacités de simulation et de tests. Les **méthodes de certification et de surveillance devraient évoluer en fonction des risques observés** et cibler les domaines ou les opérateurs sont défaillants. Cela requiert non seulement une évolution des règles écrites mais aussi un changement dans les relations entre le régulateur et l'industrie à travers ses organismes de standardisation, le plus important en Europe étant EUROCAE (basé en France, à Malakoff). Les Américains ont parfaitement intégré cette nécessité et la FAA est très impliquée dans le programme de travail de la commission technique radio pour les services aériens (*Radio Technical Commission for Aeronautics – RTCA*).

Les **représentants des syndicats ont au contraire exprimé leurs fortes inquiétudes** face à ce changement de paradigme, tant pour son impact sur le niveau de sécurité aérienne de l'Union européenne, reconnu comme parmi les plus élevés au niveau mondial, que pour les conséquences en termes d'emplois.

Votre rapporteur constate **la nécessité d'une conciliation entre le maintien d'un haut niveau de sécurité aérienne et l'exigence d'une réglementation agile pour mieux prendre en compte les évolutions** induites par le marché unique, marquées par l'apparition de compagnies transnationales et de nouveaux modèles d'entreprises.

Il relève toutefois et relaie l'appel à la définition urgente d'un cadre réglementaire relatif à la lutte contre la cybercriminalité dans l'aviation au niveau européen et au niveau mondial exprimée par les acteurs économiques du secteur aéronautique, pour qui ce risque est probablement le plus important qui pèse sur l'aviation aujourd'hui.

M. Patrick Ky, directeur exécutif de l'AESA, a indiqué en octobre dernier, lors d'une rencontre avec l'association des journalistes de la presse aéronautique et spatiale, que l'Agence avait mené une expérience de cyberattaque – malheureusement réussie – dans le service informatique d'un avion au sol.

Les constructeurs consacrent aujourd'hui de très gros moyens techniques afin d'identifier et de mettre en place les moyens adéquats pour protéger les systèmes liés à l'avion. Les concepteurs de systèmes au sol font de même, tout comme les aéroports d'ailleurs, pour ce qui concerne leurs opérations. Mais au-delà de la conception, beaucoup de questions se posent au niveau de la maintenance et d'autres opérations, qui font intervenir un très grand nombre d'acteurs et de processus plus ou moins contrôlés.

b. Un transfert de responsabilité de l'échelon national à l'échelon européen selon une démarche volontaire et contractuelle

• La proposition de révision COM(2015) 613 final **institutionnalise des outils existants aujourd'hui hors du règlement (CE) n° 2016/2008** (outils d'identification des risques et des priorités, avec l'obligation d'adoption d'un programme européen et d'un plan de sécurité aérienne, qui ne comportent toutefois pas d'objectifs contraignants en matière de sécurité, pour l'Union ni pour les États membres).

Elle apporte également certaines clarifications bienvenues, par exemple pour l'autorité responsable dans le cas des DOM-TOM, même si le cas du contrôle aérien n'a pas été pris en compte, ou bien avec l'inclusion des services d'assistance en escale, aujourd'hui « orphelins » (opérés sous la forme de sous-traitance avec des exigences posées par les compagnies aériennes, alors que ce sont des acteurs essentiels de la chaîne de sécurité), mais en gardant à l'esprit la nécessité de ne pas déboucher sur une réglementation trop lourde, limitée donc à un cadre, avec le renvoi aux standards industriels qui existent aujourd'hui.

• Sans modifier fondamentalement la répartition des responsabilités telle qu'elle existe aujourd'hui entre échelon national et échelon européen, **elle rend toutefois possible, sur une base volontaire, un transfert de compétence des autorités nationales vers l'AESA.**

L'article 52 de la proposition de révision pose un cadre pour la mise en commun et le partage de ressources techniques entre les autorités nationales et l'AESA.

L'article 53 prévoit qu'un État membre puisse transférer à l'AESA ou à un autre État membre tout ou partie de sa responsabilité en matière de certification et de surveillance des organismes et personnes relevant du règlement de base.

L'article 54 permet, lui, à un opérateur international de demander à l'Agence de faire fonction, à son égard, d'autorité compétente responsable aux fins de certification ou de supervision dans tous les domaines, étendant ainsi à tous les domaines une possibilité aujourd'hui limitée à la production aéronautique. Ainsi, depuis 2008, l'agrément de production des avions Airbus est délivré non plus par les quatre autorités nationales concernées (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne) mais par l'AESA. Une telle possibilité pourrait par exemple concerner des compagnies paneuropéennes comme *Ryanair* ou *easyJet*, au caractère paneuropéen avéré.

Le dispositif existant prévoit toutefois que cette facilité doit être proposée par l'État membre concerné, alors que l'extension offerte par la proposition de règlement COM(2015) 613 restreint les acteurs à l'opérateur concerné et l'AESA, excluant donc les États membres.

Votre rapporteur juge approprié le maintien au minimum d'un accord préalable de l'État membre, compte tenu des implications politiques pour les États membres (en cas d'accident ⁽¹⁾, les médias et le public se tournent vers l'autorité nationale du pays concerné, non pas vers l'AESA) et de perte de compétence pour les autorités nationales (qui, en cas d'accord simple entre opérateur et AESA, ne conserveraient sous leur houlette que les opérateurs les plus petits, les autres choisissant la facilité – compréhensible – d'une certification européenne).

Enfin, pour rendre plus opérationnelle une approche globale de la sécurité, un partage d'information et des répertoires (base de données) est mis en place à l'article 63, afin de permettre un accès en temps réel aux certificats et dérogations délivrés par les différents États membres.

• Votre rapporteur juge nécessaire de respecter ce caractère volontaire et contractuel.

À cet égard, **un mécanisme échappe à ce principe de coopération volontaire, le mécanisme de supervision d'urgence** porté par l'article 55.

Sur proposition de la Commission européenne, un État défaillant pourrait voir ses responsabilités transférés à l'AESA. Votre rapporteur souligne le caractère de principe très fort d'un tel retrait de responsabilité engagé par la Commission, alors qu'un mécanisme permet d'aboutir à un résultat similaire, celui de la fin de reconnaissance mutuelle des certificats et déclarations portée par l'article 56.

Il note enfin, pour s'y opposer, les propositions, portées par le rapporteur de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen, M. Marian-Jean Marinescu, dans son projet de rapport rendu public le 3 mai 2015, de définir le concept d'autorité nationale comme une autorité désignée par un État membre et accréditée par l'AESA, ou bien celle de confier à cette dernière la compétence, qui relève des États membres, de certifier les compagnies aériennes dès lors que leur champ d'action excède le territoire d'un de ces derniers.

2. Une remise en cause du partage actuel des responsabilités en matière de sûreté inappropriée

L'article 76 étend la compétence de l'AESA aux aspects techniques de la sûreté aérienne directement liés à la sécurité (tels que les interdépendances pouvant exister entre les mesures en matière de sûreté aérienne, par exemple, les systèmes de verrouillage des portes du cockpit).

Cet article offre aussi la possibilité à la Commission européenne de s'appuyer sur l'expertise de l'agence pour la mise en œuvre du règlement (CE)

(1) Ce transfert de responsabilité pose d'ailleurs la question de la coopération de l'AESA avec les autorités judiciaires des États membres en cas d'enquête, ainsi que celle de la levée d'immunité des agents de l'AESA, non traités par cette proposition de modification du règlement n° 216/2008.

n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002, y compris en matière d'inspection.

Enfin, il établit une procédure permettant à l'AESA de prendre les mesures qui relèvent de sa compétence, telles que les consignes de navigabilité ou les bulletins d'information sur la sécurité, pour protéger l'aviation civile des actes d'intervention illicite. En vertu de cet article, ces mesures sont prises par l'agence en accord avec la Commission et après consultation des États membres. Avant de donner son accord sur la mesure envisagée par l'agence, la Commission européenne pourrait demander l'avis du comité pour la sûreté aérienne institué par le règlement (CE) n° 300/2008.

Votre rapporteur considère comme pertinent l'extension du rôle de l'AESA en certification de sûreté en matière d'équipements aéroports (bagages par exemple) ou d'avion (blindage de la porte du cockpit par exemple).

En revanche, cette proposition étend le rôle de l'AESA sur des sujets qui aujourd'hui relève de décisions de protection nationale (comme par exemple le taux de contrôle des bagages et des passagers, la question du survol de zones de conflits, la question des vols entrants en provenance d'aéroports jugés peu sûrs), pour lesquels l'évaluation des menaces et l'importance de la connectivité relèvent des États membres, en fonction de leur implication diplomatique et militaire, et doivent donc rester du ressort du niveau national.

À cet effet, pour tenir compte des différences de capacité manifestes entre États membres, certains ayant en effet intérêt à mutualiser au niveau européen ces compétences, **votre rapporteur suggère l'introduction dans le règlement au minimum, d'une clause de « opt-out », mais de préférence d'une clause « d'opt in ».**

Il convient toutefois clairement, pour votre rapporteur, de permettre et/ou faciliter les échanges d'informations entre États membres afin d'améliorer collectivement la capacité d'analyse des menaces, en particulier pour ce qui concerne la question des zones de survol.

La « *task force de haut niveau sur les zones de conflits* » ⁽¹⁾ mise en place pour déterminer les actions à entreprendre au plan européen pour faire face aux risques spécifiques concernant le survol des zones de conflits a remis son rapport à Mme Voleta Bulc le 16 mars dernier.

Deux orientations importantes ont ainsi été définies, qui, selon les propos de M. Patrick Ky lors de son échange de vues avec la commission des transports et du tourisme du Parlement européen sur le suivi du crash du vol MH 17, devraient

(1) Composée de représentants de haut niveau de la Commission européenne, du Service européen d'action extérieure, de plusieurs autorités nationales de l'aviation civile, de l'association internationale des transporteurs aériens et de l'AESA

prochainement être intégrées dans la révision en cours du règlement (CE) n° 216/2008 :

- d'une part, une évaluation du risque commune faite au niveau européen, coordonnée par la direction générale Affaires intérieures – où existe d'ores et déjà un groupe opérationnel sur le risque terroriste –, à partir d'une mutualisation des informations détenues par les États membres, communiquée par l'AESA aux États membres et aux compagnies aériennes, ces recommandations ne revêtant pas un caractère contraignant,
- d'autre part, la mise en place d'une procédure d'urgence, permettant une réaction quasi immédiate en cas de risque majeur identifié, avec une consultation très rapide des États membres afin de permettre à l'AESA de communiquer dans un délai très raccourci un bulletin d'information sur les risques.

3. L'extension du champ d'application du règlement aux drones à usage civil

Les articles de la section 7, et notamment l'article 45, ouvrent la voie au développement d'une réglementation européenne ciblée sur l'utilisation sécurisée des drones à usage civil dans l'espace aérien.

a. Une nécessité face à la multiplication d'incidents préoccupants

Selon l'Université de Ward (New York), trente-six incidents « proches d'une collision » ont été recensés dans l'espace aérien américain entre décembre 2013 et septembre 2015, dont vingt-huit ont contraint les pilotes à manœuvrer d'urgence.

La gendarmerie nationale a pour sa part recensé sept signalements de survols illicites autour de l'aéroport Charles de Gaulle en 2015, entraînant l'ouverture d'enquêtes préliminaires. Mais un cran a été franchi avec la collision évitée de justesse à proximité de l'aéroport de Roissy entre un drone non identifié et un Airbus A320 d'Air France, qui a conduit le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) à engager sa première enquête sur le sujet.

Ailleurs en Europe, plusieurs incidents ont été signalés ces derniers mois. Notamment en juillet 2015 à Varsovie où un Embraer 105 de la Lufthansa a croisé un drone à une altitude de 120 mètres. Au Royaume-Uni, un Airbus A319 a signalé avoir croisé à moins de trente mètres un drone à hélices le 30 septembre dernier à l'approche de l'aéroport de Manchester. Quelques jours plus tard, c'est à 1 000 mètres d'altitude qu'un appareil au décollage a lui aussi frôlé un drone près de Manchester.

b. La contrainte de ne pas brider excessivement une industrie innovante et évolutive

Si créer le premier cadre juridique à l'échelle de l'Union pour garantir la sécurité d'utilisation des drones et leur intégration dans l'espace aérien est nécessaire, la difficulté à réglementer est grande.

Aujourd'hui, seuls les drones de plus de 150 kg, quasi inexistant en Europe, entrent dans le champ d'action de l'AESA, les autres étant de la responsabilité des autorités de l'aviation civile nationale.

Il s'agit d'une industrie innovante et évolutive, développée de façon très hétérogène dans les différents États membres, et pour laquelle la communauté internationale et l'AESA ont peu d'expérience. Le marché européen est globalement performant et les États membres ont acquis pour certains d'entre eux, dont la France, une réelle avancée technologique.

Interdire ainsi, comme cela a pu être envisagé un temps, pour des raisons de sécurité, la possibilité de vols hors la vue de l'opérateur aurait ainsi rendu impossible certaines utilisations professionnelles, comme l'inspection des lignes électriques ou ferroviaires.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 29 octobre 2015 sur l'utilisation sûre des systèmes d'aéronefs télépilotés (RPAS), plus connus sous le nom de véhicules aériens sans pilote (UAV), dans le domaine de l'aviation civile a préconisé une approche plus souple, les règles devraient être adaptées en fonction des divers niveaux de risques, qui diffèrent en fonction certes de la taille de l'appareil, mais aussi d'autres facteurs, comme les caractéristiques de la zone survolée, par exemple.

Dans ce contexte, tout en réglant les questions de vie privée, de protection des données et de responsabilité, il est essentiel de garantir l'essor industriel du secteur, dont Airbus est un acteur majeur.

La réglementation européenne se doit donc d'être claire, proportionnée, et articulée avec les règles nationales et internationales existantes sur l'utilisation des drones dans l'espace aérien.

L'Union européenne pourrait ainsi avoir la responsabilité de fixer les règles relatives à l'exploitation et aux exploitants nécessaires à la garantie de la libre circulation des produits et des services ou si le niveau de risque justifie d'un mécanisme de certification, les États membres conservant, au travers de mesures de flexibilité particulière, certaines compétences, comme celles des règles applicables aux exploitants.

c. Des règles générales posées dans le règlement et appelées à être complétées par des actes secondaires

Les articles de la section 7 ont une portée générale, les dispositions précises étant renvoyées à un acte secondaire (acte délégué). C'est donc ce dernier qui déclinera de manière opérationnelle les objectifs de sécurité des autres aéronefs et des tiers au sol – le premier point constituant la préoccupation majeure –, de cohérence avec les dispositions de sûreté nationale, et de non-régression pour les exploitations commerciales déjà autorisées au niveau national.

Sans pouvoir formellement édicter de règles sur les drones tant que la proposition de modification du règlement n° 216/2008 n'est pas adoptée, l'AESA a annoncé sa volonté de publier, fin juillet, une proposition de règles prototypes, c'est-à-dire une première mouture de ce que seraient les règles applicables pour les drones qui fonctionnent en catégorie « ouverte » et en catégorie « spécifique ».

Selon M. Yves Morier, directeur du département « Aviation générale et drones » de l'AESA, ces propositions devraient être proches de la réglementation française, la plus avancée dans ce domaine, mais pourraient contraindre certains États à revoir leur approche, par exemple sur la question de l'exploitation de drones qui ne seraient pas en vue directe du pilote dans la catégorie ouverte (souhaitée par les autorités nationales de l'aviation civile de la Suède et de la Finlande), sur l'exigence d'une licence pour les pilotes qui ont des activités professionnelles en catégorie ouverte ou encore celle du système d'immatriculation⁽¹⁾.

Lors de la présentation de la proposition de révision du règlement relatif à l'AESA lors de la réunion de la Commission des transports et du tourisme du Parlement européen le 14 mars dernier, tout comme lors son entretien avec votre rapporteur, M. Marian-Jean Marinescu, rapporteur, a estimé que la proposition de règlement était insuffisante sur les drones et souhaité la compléter en incluant des règles claires et strictes au sein même du règlement.

Les experts que votre rapporteur a interrogés ont, de leur côté, souligné l'exigence de souplesse nécessaire pour faire face aux évolutions technologiques, qui continueront à être très rapides. Être trop précis dans le texte même du règlement fait courir le risque de ne pas pouvoir réagir à l'évolution de la technologie.

4. De nouveaux moyens d'action pour l'AESA ?

• Si M. Patrick Ky s'est montré rassurant sur la question des **moyens de l'AESA en termes d'expertise** pour l'avenir immédiat lors de son entretien avec votre rapporteur, cette question se pose clairement pour l'avenir, alors qu'il faut plus de dix ans pour former un expert certificateur de haut niveau.

(1) https://www.contexte.com/article/transports/drones-des-futures-regles-de-laesa-pas-tres-loin-de-la-reglementation-francaise_52380.html?

Une première réponse est apportée par la mutualisation des experts nationaux avec l'AESA, ou bien le transfert volontaire des compétences nationales vers l'AESA. Mais il faut aussi donner à l'AESA les moyens d'investissement suffisants en ressources humaines pour préparer l'avenir. Les industriels rencontrés par votre rapporteur ont insisté sur l'enjeu que représente pour eux la **garantie que l'AESA sera en mesure d'accomplir dans les délais le programme de certification européen.**

La réalisation de cet objectif est conditionnée par la **disponibilité des ressources budgétaires et des effectifs nécessaires.** Or un risque d'incohérence entre l'extension des compétences de l'AESA et les moyens qui lui sont affectés a été pointé par les interlocuteurs de votre rapporteur.

Ces activités de certification sont entièrement financées par les industriels sous forme de redevances, ce qui représente plus de 70 % du budget de l'agence, les 30 % restant venant financer les activités de réglementation et d'audit des États. Or la politique budgétaire des institutions européennes prévoit un plafonnement des budgets et des effectifs des agences communautaires, en décroissance de 2 % par an sur cinq ans.

L'application de cette politique à l'AESA pose des difficultés sérieuses, d'une part au regard des propositions d'extension de compétences qui ne seraient ainsi pas financées, et, d'autre part au regard de l'accroissement possible des activités de certification dues à des demandes de certification étrangères, notamment de la Chine.

Il est aux yeux de votre rapporteur nécessaire de **distinguer la gestion des deux parties du budget et de ne pas soumettre les activités financées par l'industrie aux mêmes contraintes que le budget financé par l'Union européenne.** L'article 109 du projet de règlement introduit à cet égard des flexibilités de gestion intéressantes, le cadre du budget 2017 peut fournir une première opportunité de les mettre en œuvre.

Le projet de révision du règlement (CE) 2016/2008 de la Commission européenne prévoit la possibilité que de nouvelles redevances de navigation aérienne viennent abonder le budget de l'AESA, et M. Marian-Jean Marinescu, rapporteur de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen, propose pour sa part d'introduire un nouveau considérant appelé à la mise en place d'une ressource (assimilable à une taxe affectée et non pas à une redevance de navigation aérienne) prélevée sous la forme d'une taxe additionnelle aux redevances de contrôle en route et de procéder à rééquilibrage entre les moyens et les tâches affectés à Eurocontrol et à l'AESA.

Ces propositions certes fourniraient des ressources supplémentaires à l'AESA, mais iraient à l'encontre de l'effet de compétitivité recherché, pour ce qui relève des compagnies aériennes. Elles présupposent également une redéfinition

des rôles entre Eurocontrol et AESA prématurée, voire inopportune aux yeux de votre rapporteur.

● L'AESA doit acquérir un **poids international** lui permettant d'agir à un niveau équivalent à celui de la *Federal Aviation Authority* (FAA) américaine auprès des organisations multilatérales, et notamment l'OACI, et dans les relations bilatérales avec les pays tiers.

En ce qui concerne l'OACI, la règle est aujourd'hui celle de la représentation au niveau des États, tandis que l'Union européenne dispose d'un statut d'observateur, l'AESA n'ayant aucun statut spécifique. Cette absence de statut affaiblit significativement l'expression des positions communes européennes, même si des experts de l'agence peuvent apporter leur contribution dans les groupes techniques.

D'autres autorités régionales de surveillance ont demandé et acquis ce statut d'observateur à l'OACI. À défaut de statut, l'EASA pourrait jouer un rôle plus formel par délégation de la Commission européenne. Cela lui donnerait une stature plus comparable à celle de la FAA.

Pour les relations bilatérales, une plus grande ambition doit présider les moyens alloués aux représentations locales de l'AESA (actuellement trois personnes au total contre plus d'une centaine pour la FAA). Les accords sur la sécurité de l'aviation négociés avec les États tiers revêtent en effet une grande importance pour l'industrie aéronautique, en particuliers les accords BASA, souvent très élaborés, signés avec les pays constructeurs

Pour votre rapporteur, il importe d'affirmer la présence européenne en matière aéronautique, en particulier dans les pays pesant sur l'aéronautique mondiale. Mais il faut que l'AESA en ait les moyens.

C. L'ABSENCE REMARQUÉE ET REGRETTABLE D'UN VOLET SOCIAL

1. Une volonté affichée de promouvoir le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation sans outils efficaces pour la porter

Le rapport d'information de M. Éric Bocquet, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur « le droit en soute : le dumping social dans les transports européens »⁽¹⁾ publié voilà un peu plus de deux ans fait un panorama éclairant du risque de dumping social associé au droit applicable dans le transport aérien, qui reste pleinement d'actualité.

(1) Rapport d'information n° 450 (2013-2014) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 10 avril 2014

a. La Commission européenne adopte une position proche du laisser-faire en matière sociale

Dans sa communication, la Commission européenne affiche sa volonté de promouvoir le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation, en s'engageant à « *renforcer l'agenda social et créer des emplois de haute qualité dans le domaine du transport aérien* ».

Mais, considérant que les questions sociales relèvent principalement des États membres, la Commission européenne a choisi de limiter son action à la facilitation de la coordination entre les États membres, afin de « *mieux comprendre les nouvelles tendances, la manière de les gérer et les meilleures réponses à apporter* »⁽¹⁾, ainsi qu'à la clarification d'un certain nombre de « zones grises ». Ses propositions se limitent donc à vouloir :

- approfondir son analyse sur l'emploi dans le secteur de l'aviation avec l'annonce de la mise en place d'un observatoire européen sur l'emploi aérien en lien avec les États membres et les parties intéressées,
- et préciser le cadre juridique applicable aux travailleurs mobiles en matière de droit du travail et de juridiction compétente en cas de contentieux, via la publication de lignes directrices interprétatives concernant le droit du travail applicable pour les travailleurs « très mobiles », avec pour « *objectif d'encourager les nouveaux modèles économiques tout en impliquant les acteurs sociaux* ».

Tout en se félicitant qu'une attention particulière soit ainsi apportée aux pratiques sociales mises en œuvre par certains transporteurs aériens, comme *Ryanair* ou *Norwegian*, qui visent à exonérer leur personnel navigant des obligations relatives à l'application habituelle du droit fiscal et social, les représentants syndicaux entendus par votre rapporteur apportent une nuance importante à ce diagnostic : la législation sociale dans le secteur n'est pas seulement mal appliquée, elle est aussi insuffisante, les formes de travail atypiques (contrats zéro heure, système « *pay-to-fly* », faux indépendants et sociétés boîtes aux lettres) ne relevant pas d'une interprétation divergente des règles mais bien des lacunes de ces dernières.

Un simple état des lieux juridique est donc très éloigné de la nécessaire coordination des régimes de sécurité sociale et du traitement des cas atypiques comme *Norwegian* et *Ryanair*, et n'est pas une réponse appropriée. Elle l'est d'autant moins à leurs yeux que la position adoptée par la Commission européenne lors des discussions avec les États-Unis sur l'accès à leur marché de la compagnie *Norwegian* a été favorable à cette dernière, la Commission estimant ne pas pouvoir approuver ni condamner a priori tel ou tel modèle d'entreprise

(1) Entretien avec la Commissaire aux transports, Mme Violeta Bulc, Agence Europe, 20 janvier 2016

(« *business model* ») à partir du moment où les « standards » de l'Union européenne étaient respectés.

b. Ce qui pose non seulement un problème de compétitivité, mais aussi et surtout un problème de sécurité

Le transport aérien européen a connu une mutation considérable en une quinzaine d'années, avec la libéralisation progressive du secteur entre 1987 et 1992 et l'émergence des compagnies à bas coût, les *low cost*. Le succès économique de ces compagnies repose sur une réduction drastique de la plupart des coûts, en particulier ceux afférents au personnel. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'à l'image de *Ryanair*, elles soient à la pointe des techniques d'optimisation sociale, en contournant le droit européen voire en y dérogeant. Dans un contexte de concurrence exacerbée, ces pratiques tendent désormais à être mises en œuvre au sein de certaines filiales de grands groupes.

Cette situation pose certes un problème de compétitivité, mais aussi et surtout un problème de sécurité, comme le montre une étude réalisée en 2015 pour les partenaires sociaux européens du secteur de l'aviation civile, par l'Université de Gand en partenariat pour IR Share⁽¹⁾ et financée par la Commission européenne. Cette étude souligne la faible résistance des pilotes sous statut précaire lorsqu'il s'agit de prendre, pour des raisons de sécurité, une décision contraire aux instructions de la compagnie, par exemple pour décider d'un retour à la base ou pour user des flexibilités en matière de temps de vol. Or l'emploi atypique est dominant dans certaines compagnies.

(1) *Aviation civile : rapport sur l'emploi atypique dans l'aviation, IR Share, 9 mars 2015*

L'emploi atypique dans le secteur de l'aviation

Fondée sur les résultats d'un sondage en ligne auquel ont répondu plus de 6 600 pilotes dont 45 % travaillant pour une compagnie traditionnelle, 22 % dans une compagnie à bas prix et 8 % dans une compagnie régionale, et 79 % déclarant bénéficier d'un contrat de travail – à durée indéterminée pour 87 % d'entre eux -, 5 % étant des travailleurs indépendants liés par un accord d'entreprise avec la compagnie et 5 % étant des intérimaires, l'étude affirme que :

- 70 % des pilotes des compagnies traditionnelles n'hésitent pas à modifier des instructions reçues de la compagnie, notamment pour des raisons de sécurité de vol ou de santé, contre seulement moins de 50 % pour les pilotes intérimaires et moins de 40 % pour les pilotes indépendants ;

- pour 70 % des pilotes employés avec un contrat de travail (CDD compris), leur statut n'affecte pas leur capacité à prendre une telle décision, contre moins de 30 % pour les pilotes intérimaires et moins de 25 % pour les pilotes indépendants.

Or si les formes d'emploi atypiques sont peu fréquentes chez les pilotes, elles sont surreprésentées dans certaines compagnies : si 88 % des pilotes d'EsayJet déclarent être embauchés via un contrat de travail, ce taux n'est que de 49 % pour Wizz, 34 % pour Ryanair et 30 % pour Norwegian. Pour cette dernière compagnie, les pilotes expliquent qu'ils sont majoritairement intérimaires (63 %) tandis que 28 % des pilotes de Ryanair seraient indépendants.

Source : Aviation civile : rapport sur l'emploi atypique dans l'aviation, IR Share, 9 mars 2015

L'instabilité dans le corps des pilotes se heurte aux concepts mêmes sur lesquels est fondé le modèle européen de sécurité, soit l'analyse des écarts et un raisonnement sur les signes précurseurs, avec une enquête systématique sur les « quasi-accidents ».

Il apparaît donc pour le moins paradoxal à votre rapporteur de rénover l'architecture européenne de sécurité par l'extension des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne, tout en tardant à rénover des conditions sociales dont l'impact négatif sur la compétitivité des compagnies historiques ainsi que les éléments de risque pour la sécurité ont été démontrés.

Choisir l'adaptation darwinienne plutôt que la réforme n'est pas une option acceptable dans l'Union européenne.

Elle l'est d'autant moins que le résultat du référendum du 23 juin au Royaume-Uni montre à quel point, pour reprendre **les propos du Président de la République le 24 juin, il est aujourd'hui essentiel que l'Union européenne réussisse enfin « l'harmonisation fiscale et sociale pour donner à nos économies des règles et à nos concitoyens des garanties [...] L'Europe est une grande idée et pas seulement un grand marché. Et c'est sans doute à force de l'avoir oublié qu'elle s'est perdue ».**

2. Une timide avancée que les États membres doivent encourager

a. Une ouverture de la Commission européenne qui se heurte à la réorganisation de la représentation des compagnies aériennes

Lors d'une rencontre le 2 juin avec la commissaire européenne aux transports, Mme Violeta Bulc, les partenaires sociaux regroupés au sein du comité pour le dialogue social de l'aviation civile ont reçu l'assurance de la mise en place prochaine d'un groupe de travail informel qui réunirait les représentants de la direction générale des Transports et des partenaires sociaux (syndicats et patronat), avec pour objectif l'approfondissement des questions de travail atypique ou la définition de la base d'affectation, ainsi que celle d'une consultation plus systématique en amont des propositions, au sein des comités d'experts.

Toutefois, ce dialogue social risque d'être empêché avant même d'être entamé. En effet, les employeurs sont représentés par l'Association des compagnies aériennes européennes (AEA). Or cette dernière a enregistré en avril 2015 le départ de *British Airways*, *Alitalia*, *Iberia* et *Air Berlin*. Une autre association (Airlines for Europe, A4E), créée peu de temps après, regroupe les « majors » de la scène européenne, *Air France*, *Lufthansa*, *IAG*, *Ryanair* et *EasyJet*.

La question de l'avenir de l'AEA est clairement posée, or la question de la représentation des employeurs au sein du comité du dialogue social n'est pas sans conséquence sur les thématiques qui pourront être débattues par les partenaires sociaux : A4E a en effet explicitement exclu les questions sociales de son champ de travail. Si A4E succède à l'AEA en tant que représentant des compagnies aériennes, les discussions sur le social au sein du comité du dialogue social prendront fin avant même d'avoir commencé.

Si une telle perspective devait survenir, il serait essentiel aux yeux de votre rapporteur qu'une solution soit très rapidement trouvée afin d'assurer la continuité du dialogue social, éventuellement sous la forme d'une association « de facto », déjà utilisée par la Confédération européenne des syndicats et la Fédération européenne des travailleurs des transports, rassemblant les compagnies aériennes ayant des partenaires sociaux représentatifs et possédant un certificat de transporteur aérien d'un des vingt-huit États membres.

b. Des propositions du Parlement européen dans le cadre de l'examen de la proposition de révision du règlement n° 2016/2008 sur l'Agence européenne pour la sécurité aérienne

Lors de la discussion en commission des Transports et du tourisme, le 24 mai dernier, du projet de rapport de M. Marian-Jean Marinescu (PPE, Roumanie) sur la proposition du règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, Mme Gabriele Preuss (Allemagne, S&D), rapporteure fictive pour ce

groupe politique, a indiqué vouloir proposer un nouvel article consacré à cet aspect, tout comme Mme Karima Delli (Verts, France), rapporteure fictive, Mme Marja Kyllönen (Finlande), rapporteure fictive pour le groupe GUE, évoquant pour sa part des amendements pour limiter les conséquences des formes de travail atypiques.

Outre le caractère sans doute inopérant d'une insertion d'un volet social dans le règlement (CE) n° 216/2008, il n'est pas certain qu'une majorité puisse être trouvée sur ce point. En effet, à l'occasion de l'examen en amont de la présentation de la stratégie, en novembre 2015, de la résolution du Parlement européen sur l'aviation, qui faisait pourtant état de la « préoccupation » des députés européens face à la recrudescence des formes de travail atypiques, les propositions demandant expressément l'adoption de mesures contre les pratiques des pavillons de complaisance, faux indépendants, « *pay to fly* » ou contrats « zéro heure » et leur interdiction avaient été écartées.

Il revient aux États membres de faire pression pour que la Commission européenne adopte une attitude plus offensive en matière sociale : le calendrier d'action envisagé par exemple, en ce qui concerne le **règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens, uniquement une étude et évaluation à horizon 2017-2018. C'est trop peu et trop tard aux yeux de votre rapporteur.**

3. Deux priorités d'action

a. Faire du lieu de travail réel du salarié la base d'affectation et de la base d'activité opérationnelle réelle de la compagnie le lieu d'établissement

● La **notion de « base d'affectation »**, contenue dans le règlement n° 3922/91 du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile puis modifiée par le règlement 83/2014 du 29 janvier 2014, sert désormais de référence au niveau européen pour définir le **droit de la sécurité sociale** applicable aux personnels navigants des compagnies aériennes.

Aux termes de ce texte, la base d'exploitation est le lieu désigné par l'exploitant pour le membre d'équipage, où celui-ci commence et termine normalement un temps de service. L'exploitant n'est, par ailleurs, pas tenu de loger ce membre d'équipage sur ce lieu. Le règlement n° 465/2012 du 22 mai 2012 modifiant le règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004 précise ainsi que les personnels navigants des compagnies aériennes sont **désormais rattachés au régime de sécurité sociale de l'État au sein duquel se trouve leur base d'affectation.**

Si la base d'affectation constitue une référence en matière de sécurité sociale, **elle ne possède pas d'équivalent au niveau communautaire en matière de droit du travail pour le transport aérien.**

Toutefois, la Convention de Rome I du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles dont celles du contrat de travail, a été transposée en droit communautaire par le règlement (CE) 593/2008 qui précise que le contrat individuel de travail est régi par la loi du pays dans lequel ou, à défaut, à partir duquel le travailleur, en exécution du contrat, accomplit habituellement son travail. Cela pourrait donc inclure la base d'affectation si elle était réellement le lieu habituel de travail (pays « *à partir duquel* »). Selon ce même règlement, cet article s'applique comme définissant un minimum de droits garantis, même si les parties du contrat ont choisi une autre loi applicable.

La Cour de Justice de l'UE a confirmé ce principe (arrêt Koelzsh C29-10 du 11 mars 2011) et ce critère « *loi du pays dans lequel ou, à défaut, à partir duquel* » est repris in extenso dans la jurisprudence européenne pour déterminer la juridiction applicable (règlement 1215/2012 et arrêt Weber C 37-00 du 27 février 2002).

Certes, le règlement (CE) n° 1899/2006 du 12 décembre 2006 modifiant le règlement n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile prévoit que chaque transporteur aérien doit désigner une base d'affectation pour chaque membre d'équipage.

Mais afin de contourner le critère de base d'affectation ainsi mis en avant par le droit européen, certaines compagnies indiquent désormais des bases ne correspondant pas à la réalité des trajets effectués ni au lieu de résidence des personnels navigants. Un travailleur mobile peut ainsi commencer sa rotation dans une base A mais ensuite exécuter l'essentiel de son activité régulière entre deux bases B et C dans un autre État membre pour finir par une ultime rotation vers la base A. Dans un tel cas, la base d'exploitation « réelle » est l'une des bases intermédiaires B ou C, et non pas la base A, pourtant désignée comme telle. L'affectation sur la base A ne permet donc pas dans ce cas de déterminer le lieu dans lequel ou à partir duquel un salarié travaille habituellement, contrairement à la position exprimée par la Commission européenne en 2010 dans une réponse à une question d'un parlementaire européen à propos du droit du travail applicable sur la base de Ryanair située à Marseille.

La réglementation française (décret n° 2006-1425 du 21 novembre 2006 relatif aux bases d'exploitation des entreprises de transport aérien et modifiant le code de l'aviation civile) a interdit ces pratiques en précisant que la base d'exploitation est le centre de l'activité professionnelle d'un salarié, le lieu où, de façon habituelle, il travaille ou celui où il prend son service et retourne après l'accomplissement de sa mission. En France, la base d'exploitation (et donc d'affectation) est donc aussi le lieu habituel de travail du salarié.

Il est essentiel de faire du lieu de travail réel du salarié sa base d'affectation, à partir par exemple de la notion d'activité substantielle, ce qui implique d'en définir les critères.

• Définie dans le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, la **notion de « principal établissement » d'un transporteur aérien ne comporte pas d'exigence spécifique quant à la réalité de son activité opérationnelle aérienne**, même si aux termes du dixième considérant du règlement n° 847/2004 du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers, l'établissement d'une société de transport aérien au sein d'un État membre implique l'exercice effectif et réel d'activités.

L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes C-215/01 Bruno Schnitzer, définit simplement l'établissement comme « *une infrastructure qui permette d'exercer de façon stable et continue une activité professionnelle* », là où la Cour suprême des États-Unis a considéré en 2010 le principal établissement d'une entreprise comme devant être son « centre nerveux » (Hertz Corp V Friend, 559 US, 23 février 2010).

Imposer une activité réelle substantielle – non limitée à de simples fonctions administratives – dans la définition du « principal établissement » d'un transporteur aérien, voire y conditionner l'obtention du certificat de transporteur aérien, permettrait de mettre fin aux pratiques de compagnies « boîte aux lettres » et à l'optimisation fiscale et sociale qui y est associée.

b. Lutter contre les artifices juridiques en matière de recrutement de personnels navigants

Afin de contourner la réglementation européenne et les incidences salariales de la notion de base d'affectation, certaines compagnies ont généralisé le recrutement de travailleurs indépendants pour composer leurs équipages. Ce statut permet ainsi à l'exploitant de s'exonérer des charges sociales et patronales.

Certes, le droit communautaire ne prévoit pas de définition de la notion de travailleurs déclarés comme indépendants, mais, *a contrario*, tant la jurisprudence que la communication de la Commission européenne COM(2002)694 final du 11 décembre 2002 intitulée « Libre circulation des travailleurs - en tirer pleinement les avantages et les potentialités » donnent une définition précise de l'employé : une personne qui « *entreprend un travail réel et effectif sous la direction d'une autre personne et pour lequel elle est rémunérée* ».

La directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE⁽¹⁾ concernant le détachement

(1) Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de

de travailleurs fait également référence à ce lien de subordination pour apprécier la qualité réelle ou non de travailleur indépendant, tout comme un arrêt récent de la CJUE (affaire C 413-13, FNV Kunsten Informatie en Media contre Staat der Nederlanden, considérants 34 et 35).

Le recours à la directive n° 96/71 sur le détachement des travailleurs a pu constituer un autre biais pour contourner les règles européennes d'affiliation aux régimes de sécurité sociale, comme l'ont démontré deux arrêts récents (11 mars 2014) de la Cour de Cassation confirmant les condamnations pour travail dissimulé des compagnies *Vueling* et *easyJet*.

Dans ces deux cas, une application plus stricte des règles communautaires existantes pourrait permettre de lutter de façon efficace contre les artifices juridiques en matière de recrutement de personnels navigants.

L'immatriculation des flottes de compagnies aériennes d'État tiers au sein d'un pays membre de l'Union européenne - dont *Norwegian air international*, troisième compagnie à bas coût européenne, est un cas d'école - répond à un double objectif : bénéficier des droits de trafics étendus dans le cadre d'accords Ciel ouvert tout en ne faisant pas pour autant de l'État membre sa base d'affectation afin de pouvoir maintenir un système dans lequel ses personnels navigants sont domiciliés en Thaïlande, leur contrat étant signé avec la filiale singapourienne de *Norwegian*.

L'absence de norme européenne claire sur le statut des personnels navigants des compagnies immatriculées au sein de l'Union européenne et sur la notion de base d'exploitation favorise ce type de contournement, qui pourrait être empêché par l'extension aux personnels navigants de la directive n° 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

Dernier exemple, le « pay to fly », par lequel un pilote paie une compagnie pour voler et se forger l'expérience nécessaire sur tel ou tel type d'avion. Une action sur les règles en matière de formation peut permettre de contrer cette dérive.

Votre rapporteur appelle donc à une action coordonnée de la direction générale Mobilité et des autres directions générales sectorielles, en particulier la direction générale Emploi et Affaires sociales et la direction générale Concurrence à l'inclusion des difficultés rencontrées dans le secteur

aérien dans une perspective plus vaste que celle présentée dans la Stratégie pour l'Aviation.

À cet égard, la Commission européenne n'aborde pas la question de la **pénurie de professionnels de l'aviation** anticipée au niveau mondial et actuellement prise très au sérieux par l'OACI. Au cours des vingt prochaines années la flotte mondiale d'avions va plus que doubler, et à l'échéance de 2030, il faudra, selon les estimations des représentants d'Airbus, près de 500 000 nouveaux techniciens pour les entretenir, et 350 000 pilotes pour les faire voler, auxquels il faut ajouter des besoins en contrôleurs aériens, accrus en dépit des progrès techniques.

Pour faire face à cette situation, la Commission européenne ne propose que la création d'une école virtuelle de l'AESA fonctionnant en réseau avec les centres de formation existant en Europe, ce qui est notoirement insuffisant. **Une feuille de route pour le système de formation européen apparaît indispensable aux yeux de votre rapporteur.**

III. UN VOLET ENVIRONNEMENTAL QUI DOIT S'INSCRIRE DANS UN CADRE GLOBAL

La protection de l'environnement fait pleinement partie de la nouvelle stratégie de l'Europe pour l'aviation : au lendemain de la COP 21, renforcer la base industrielle de l'Europe en matière aéronautique et permettre à l'Union européenne de continuer à jouer un rôle prééminent au niveau mondial dans ce secteur ne peut se concevoir sans accorder une haute priorité à la protection de l'environnement et aux enjeux climatiques.

Si aujourd'hui le secteur aéronautique représente entre 2 et 3 % des émissions anthropiques mondiales, soit entre 700 millions et 1 milliard de tonnes de CO₂ par an, la flotte d'avions commerciaux de plus de 60 tonnes devrait pratiquement doubler d'ici à 2030, année où elle devrait atteindre 40 000 appareils, et selon les projections de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), en 2050, ses émissions de CO₂ pourraient être multipliées par sept par rapport à l'année 1990. La croissance prévue du trafic mondial, supérieure à 5 % par an, impose donc l'adoption d'objectifs ambitieux d'amélioration et de réduction des émissions.

Tous les acteurs du secteur aérien s'y sont d'ailleurs déjà engagés, avec le programme *Flightpath 2050*, qui fixe pour les nouveaux appareils, à l'horizon 2050, une réduction des émissions de CO₂ de 75 % par passager-km, une réduction de 90 % des émissions de NOx, et enfin une réduction de 65 % du bruit perçu. Si l'industrie aéronautique s'est ainsi collectivement engagée à faire converger les progrès technologiques, optimiser les opérations et le trafic aérien, et développer des filières de biocarburants, l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer pour coordonner tous ces efforts.

De surcroît, le secteur de l'aviation civile internationale, qui n'est pas couvert directement par l'accord de Paris, pourrait faire l'objet d'un mécanisme de marché sur les émissions de CO₂ à l'automne prochain.

Votre rapporteur est donc attaché à ce que les règles européennes garantissent un haut niveau de protection de l'environnement. Néanmoins, elles ne peuvent et donc ne doivent s'abstraire du contexte mondial dans lequel ce secteur économique s'insère.

Plutôt qu'un leadership solitaire, l'Union européenne doit faire le choix de la coopération, tant en ce qui concerne l'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne en matière environnementale que pour la mise en place d'un système de régulation mondial des émissions de CO₂.

1. L'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne en matière environnementale nécessite d'être encadrée

a. Les États membres doivent être étroitement associés à la préparation du rapport triennal confié à l'AESA

L'article 75§4 confie à l'AESA le soin de publier tous les trois ans un « rapport environnemental qui fait un bilan objectif de la situation en matière de protection de l'environnement en relation avec l'aviation civile dans l'Union ».

Considérant que le niveau européen peut être très utile pour la coordination, l'apport d'expertise et l'incitation à une plus grande implication des États membres, votre rapporteur souscrit à cette proposition de modification du règlement (CE) n° 216/2008.

Néanmoins, il souligne que les solutions donnant satisfaction sont celles qui sont adaptées aux situations locales, et donc qu'il est nécessaire que non seulement les États membres soient impliqués dans l'élaboration de ce rapport tout comme dans l'élaboration des recommandations sur les mesures environnementales que l'AESA pourrait être amenée à faire si la proposition en ce sens faite par la Commission des transports et du tourisme du Parlement européen était retenue, mais aussi que tous les aspects locaux (tels la protection environnementale des aéroports, les plans d'exposition au bruit, etc.) demeurent de la responsabilité des États membres.

De son entretien avec M. Patrick Ky, directeur exécutif de l'AESA, votre rapporteur retient la volonté de cette dernière de mettre pleinement en œuvre le principe de subsidiarité dans ce domaine.

b. La prise en compte de la compatibilité environnementale dans la certification ne se conçoit que si l'AESA ne s'écarte pas des normes de l'OACI.

Si cette prise en compte n'est pas nouvelle, elle s'accompagne dans la proposition de révision du règlement (CE) n° 216/2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne d'une disparition, à l'article 6, de la référence explicite à l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale.

De plus, cette disparition de référence s'accompagne de la mention nouvelle, en annexe 3 du règlement précité, des ambitions environnementales de l'Europe, comme la conception d'aéronefs aussi silencieux que possible et émettant le moins possible des gaz à effet de serre et des particules, à travers la notion « d'exigences essentielles ».

Cette combinaison laisse craindre à votre rapporteur que la Commission européenne ne veuille se donner les moyens d'aller au-delà de la Convention relative à l'aviation civile internationale, et partant, fragilise tant

les constructeurs aéronautiques que l'Union européenne elle-même, en prenant le risque d'édicter un cadre normatif nouveau faisant doublon avec le cadre technique détaillé déjà proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), sapant par là même la capacité des États membres à peser sur la prise de décision dans l'instance mondiale de régulation du secteur aérien. Les niveaux de performance inscrits sur les certificats font partie de la « carte d'identité de l'avion », des exigences différentes de la part de certains États pourraient rendre des avions « certifiables » dans certains pays et pas dans d'autres, cela serait immédiatement considéré comme une entrave inacceptable à la concurrence et entraînerait des procédures de plaintes auprès de l'OACI.

Or des exemples passés, qu'il s'agisse par exemple de l'interdiction des avions munis d'atténuateurs de bruit (« *huskits* ») pourtant conformes aux normes de l'OACI ou bien de l'intégration chaotique des activités aériennes touchant l'Union européenne dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen, doivent inciter sur ce point à la plus grande prudence, et donc à privilégier le maintien du cadre législatif existant, qui s'inscrit dans le cadre international de l'OACI, d'autant qu'une dynamique mondiale pour la réduction des émissions de CO₂ semble être sérieusement enclenchée.

2. La perspective d'un accord à l'OACI sur un système de régulation des émissions de CO₂ doit inciter l'Union européenne à privilégier aujourd'hui le cadre international

a. Un aboutissement en vue pour les négociations d'une politique d'ensemble de régulation des émissions de CO₂ à l'OACI

Le transport aérien, comme le transport maritime d'ailleurs, est exclu des négociations climatiques : l'OACI s'est vue confier en 1997 par la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) la responsabilité de mettre en place une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur de l'aviation commerciale internationale. L'Accord de Paris, adopté en décembre 2015, ne couvre pas ce secteur. Néanmoins, depuis plus de quinze ans, des négociations sont engagées dans ce sens à l'OACI, et elles ont connu une accélération en 2013.

La Résolution A38-18 de l'Assemblée générale (« Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement — Changements climatiques ») adoptée lors de la 38^e session de l'Assemblée de l'OACI en septembre 2013, a en effet posé les bases d'une politique d'ensemble de régulation des émissions de CO₂ du secteur de l'aviation civile internationale, qui vise aujourd'hui :

- un **objectif d'une croissance neutre en carbone pour chaque pays d'ici à 2020 puis d'un maintien des émissions nettes mondiales de carbone provenant de l'aviation internationale de**

2020 pour les années suivantes (objectif de « Croissance Neutre en Carbone » ou « CNG 2020 »),

- grâce au **concept « de panier de mesures »** qui permet de décliner **quatre axes d'action** : l'amélioration de la performance environnementale des aéronefs, des procédures opérationnelles (gestion de la circulation aérienne) conduisant à réduire la consommation de carburant, le développement des biocarburants durables pour les aéronefs, et un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale (mesures économiques fondées sur le marché, ou *Global Market-Based Measures* – GMBM, conçu comme complémentaire (il a vocation à permettre de couvrir le niveau d'émission qui n'aurait pu être atteint grâce aux trois autres éléments du panier de mesures),
- avec la **prise en compte des principes** de non-discrimination, de respect des capacités respectives des pays, d'intégrité environnementale, et de traitement non différencié entre opérateurs de nationalités différentes sur une même route.

Grâce, comme votre rapporteur veut le croire, à l'élan suscité par la COP 21, une première proposition avait été faite en décembre 2015, et le 8 février 2016, le comité pour la protection de l'environnement dans l'aviation de l'OACI a adopté un projet de recommandation portant sur de **nouvelles normes d'émission de CO₂** des aéronefs, avec des niveaux de sévérité et des dates d'applicabilité adaptés aux différents types d'appareils (gros porteurs, avions régionaux, avions d'affaires).

L'accord couvre les nouveaux types d'aéronefs, mais aussi les avions qui sortiront des chaînes de production. Il prévoit ainsi la réduction de 33 % des émissions de CO₂ pour les modèles existants construits à partir de 2023 et la réduction de 36 % des émissions de CO₂ pour les nouveaux modèles à partir de 2020. Une date butoir pour la fin de production des aéronefs non conforme à la norme a également été prévue, soit 2028. Ces nouveaux standards pourraient ainsi faire diminuer les émissions de CO₂ de plus de 650 millions de tonnes entre 2020 et 2040.

L'Assemblée générale de l'OACI est appelée à valider cette proposition, en septembre-octobre 2016, ainsi qu'un accord sur un mécanisme de marché mondial de réduction des émissions (« mesures basées sur le marché » - MBM), qui reste en discussion, avec un système d'obligation d'achat de crédits de compensation des émissions de CO₂ supérieures au niveau des émissions de l'année 2020.

Selon l'Association internationale du transport aérien (IATA), le mécanisme en cours de négociation pourrait représenter un coût pour le secteur aérien de 6,2 milliards de dollars (5,4 milliards d'euros) en 2025 et 24 milliards de

dollars (21 milliards d'euros) en 2035, mais l'absence d'accord serait bien plus coûteuse encore ⁽¹⁾. Aux yeux des acteurs directement concernés, l'accord ainsi envisagé semble donc préserver leur compétitivité.

La grande majorité des États tiers soutient le principe d'un accord, mais les discussions se poursuivent sur le niveau d'ambition et la question de la différenciation, les pays en développement – la Chine s'y inclut – où le marché de l'aviation internationale n'est pas encore arrivé à maturité refusant une charge économique inadaptée, des pays à revenus moyens tels que l'Argentine, le Panama, le Brésil mais aussi l'Arabie Saoudite, demandant à être exemptés d'efforts pendant une période transitoire.

Lors de la réunion de la Commission Environnement du Parlement européen des 21 et 22 mars, la délégation du Parlement européen à la 10^e session du comité de l'OACI de la protection de l'environnement en avion (CAEP 10) a fait part de leur déception face aux mesures envisagées, l'objectif de neutralité carbone ne permettant pas une réduction réelle des émissions et un système d'échange de quotas d'émission étant à leurs yeux préférable à un tel mécanisme de compensation doté de nombreuses exemptions et dérogations.

Il est ressorti de la discussion que le Parlement européen, dans la perspective des suites à donner à la suspension du mécanisme « *stop the clock* » de l'ETS pour l'aviation européen (cf *infra*), ne pourrait se rallier à un mécanisme de compensation que si l'accord sous l'égide de l'OACI intégrait une clause de révision en ligne avec les résultats de l'accord de Paris (réduction et non simple neutralité carbone) et avec une perspective d'évolution vers un mécanisme d'échange de quotas d'émission.

Sans renoncer à ses ambitions, l'Union européenne doit, aux yeux de votre rapporteur, prendre la mesure de l'apport considérable que constituerait tant pour la lutte contre le changement climatique que pour le secteur aéronautique la mise en place d'un cadre stable, de long terme et non discriminatoire à l'échelle mondiale, ce qui implique de créer les conditions d'un accord avec le plus haut niveau d'ambition possible avec des États ayant des visions différentes en matière d'émission, dans le seul cadre mondial reconnu légitime par tous, l'OACI.

En fonction du niveau d'ambition qui sera atteint, un mécanisme de marché mondial de réduction des émissions pourrait, selon les experts, avoir un impact supérieur à celui découlant du maintien de l'ETS-aviation européen combiné à la juxtaposition d'ETS-aviation régionaux.

L'objectif d'une simple neutralisation des émissions, alors que d'autres secteurs se voient demandés des efforts de réduction (comme le secteur de l'acier ou celui du bâtiment) apparaît aux yeux de certains comme la pérennisation d'une situation inéquitable, l'aviation ne prenant pas sa juste part des externalités

(1) *Transport aérien : 5,4 milliards d'euros pour compenser les émissions de CO2, Les Échos, 11 mai 2016*

négatives qu'elle génère – c'est ainsi par exemple la position de M. Michael Cramer, président de la Commission Environnement –. **Votre rapporteur souligne que d'autres types d'action, notamment en matière d'innovation, doivent compléter cet objectif. Il faut que l'Union européenne les soutienne de façon efficace.**

Une communication sur la décarbonation des transports doit être publiée par la Commission européenne cet été, mais il convient aussi que cette dernière investisse dans la recherche pour le développement des technologies qui y sont liées.

Or le financement des programmes de recherche européens est aujourd'hui modifié, les financements partagés étant remplacés par de simples prêts (avances remboursables) qui, en réalité, font supporter à l'industrie la totalité du financement de la recherche.

Par ailleurs, si la Banque européenne d'investissement (BEI) finance l'innovation de certains acteurs des transports aériens, comme par exemple :

- Amadeus en 2013, avec un prêt non garanti sur neuf ans d'une valeur de 150 millions d'euros pour financer des travaux de recherche-développement au sein de son activité de distribution, après un premier prêt de 200 millions d'euros,
- Ou Airbus, avec, en mars dernier, la signature d'un contrat de financement de 300 millions d'euros pour soutenir les programmes recherche, de développement et d'innovation d'Airbus en Europe, (avec un projet relatif au développement de nouveaux avions avec une meilleure efficacité énergétique et des coûts d'exploitation réduits),

les compagnies aériennes n'ont, elles, pas accès à ces financements pour leurs propres investissements, notamment de renouvellement de flotte pour des avions plus sobres et plus silencieux.

b. La question du devenir du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen pour le secteur de l'aviation

L'Union européenne a fait en 2008 le choix politique d'apporter seule une réponse aux émissions de l'aviation civile internationale, tout en précisant qu'elle était disposée à rendre le système européen conforme à tout système qui serait adopté au niveau de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et qu'elle était ouverte à toute adaptation du système si des mesures similaires étaient prises par des États tiers.

La directive ETS aviation 2008/101/CE du 19 novembre 2008 prévoyait ainsi que les émissions de CO₂ des vols desservant les pays de l'Union devaient être compensées intégralement par une restitution de quotas équivalents aux

émissions produites. Les opérateurs aériens, quelle que soit leur nationalité, desservant les pays de l'Union européenne avec un aéronef de plus de 5,7 tonnes devaient racheter l'équivalent de 15 % de leurs émissions de CO₂, les autres étant distribués gratuitement. Les recettes devraient être utilisées dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Au 1^{er} janvier 2012, les activités aériennes touchant l'Union européenne ont été intégrées dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen (en anglais Emission Trading Scheme – ETS).

Dès l'élaboration de la directive, des compagnies et des États avaient notifié leur désaccord par la voie publique (déclarations de New Delhi et de Moscou) et politique (positions à l'OACI) et des mesures de rétorsion mises en œuvre, comme le report de l'achat de quarante-cinq Airbus par la Chine et le vote d'une loi par le Congrès des États-Unis permettant d'interdire aux compagnies américaines de satisfaire aux obligations de la directive européenne.

L'opposition de la quasi-totalité des États extra-européens contre l'ETS et l'accord préliminaire, le 4 octobre 2013, au sein de l'OACI sur la mise en place de « mesures de marché » propres à assurer une croissance neutre du secteur à partir de 2020 a conduit la Commission européenne à proposer fin 2013 une révision de la directive sur l'ETS aérien. L'amendement adopté en codécision le 3 avril 2014 **suspend partiellement le système ETS européen en restreignant son application aux vols intra-communautaires jusqu'à la fin 2016.**

Le calendrier juxtapose donc un potentiel accord à l'OACI et une contrainte juridique pour l'Union européenne, liée à la limite temporelle assignée à la suspension.

En 2013, l'Union européenne avait annoncé qu'en l'absence d'option en 2016 d'un mécanisme global jugé satisfaisant, elle rétablirait intégralement la directive de 2008. Aux yeux de votre rapporteur, il serait aujourd'hui inefficace, voire contre-productif d'user à nouveau de cette menace, inapte à créer les conditions d'un accord qu'il souhaite ambitieux.

Aujourd'hui, l'application du système ETS intra-européen n'est pas contestée à l'OACI, alors que pour cette dernière, les vols intra-européens sont des vols internationaux et donc soumis à ce titre à ses règles.

À l'occasion le 26 avril 2016 d'un échange de vues sur les travaux à l'OACI relatif à la préparation d'un accord global sur les émissions du secteur de l'aviation avec la Commission Environnement du Parlement européen, la Commissaire aux transports, Mme Violeta Bulc a renvoyé la **question du devenir de l'intégration des activités aériennes touchant l'Union européenne dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen à l'après Assemblée générale de l'OACI.**

Cela permettra en effet de tirer les conséquences de ce qui aura été décidé tant sur le champ mécanisme MBM que sur son niveau d'ambition. **C'est une position de sagesse.**

La question de l'inscription de l'ETS intra-européen dans l'accord global peut, enfin, se poser, notamment si l'on raisonne en termes de compétitivité. Le projet de mécanisme mondial pourrait même éventuellement être, à l'issue des négociations, exclusif de tout autre système, interdisant de ce fait la préservation du système de l'ETS aviation pour l'ensemble des vols intra-européen.

Sans préjuger de ce qu'il adviendra fin 2016 de l'ETS intra européen, il importe toutefois que **l'Europe seule décide de l'avenir de ce dernier** et donc préserve sa capacité à le faire en veillant à ce que l'accord global n'exclut pas d'emblée cette possibilité. C'est, pour votre rapporteur, une question de souveraineté. D'autres acteurs majeurs seront sans doute sur une ligne similaire, ce qui devrait permettre de conserver cette flexibilité.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 28 juin 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie pour ce travail très approfondi, je n'ai pas de demande de parole, aussi je mets aux voix les amendements.

(Les amendements sont adoptés).

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de résolution.

Levant la réserve parlementaire sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de la sécurité aérienne de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil (COM(2015) 613 final), la Commission a adopté à l'unanimité la proposition de résolution suivante. »

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 90, 100§2 et 218,

Vu le « paquet aéroports » du 1^{er} décembre 2011, comprenant la communication de la Commission « Politique aéroportuaire de l'Union européenne — résoudre les problèmes de capacité et de qualité pour favoriser la croissance, la connectivité et la mobilité durable » (COM(2011) 823 final), la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil (COM(2011) 824 final), la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union européenne (refonte) (COM(2011) 827 final) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil (COM(2011) 828 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, ainsi que le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages (COM(2013) 130 final),

Vu le paquet « Ciel unique 2+ », composé de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne (COM(2013) 409 final), d'une part, et de la proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen (refonte) (COM(2013) 410 final), d'autre part,

Vu le « paquet compétitivité des transports aériens » présenté le 7 décembre 2015 comprenant la communication de la Commission « Une stratégie de l'aviation pour l'Europe » (COM(2015) 598 final), d'une part, et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de la sécurité aérienne de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil (COM(2015) 613 final), d'autre part,

Vu la communication de la Commission du 8 avril 2014 intitulée « Une nouvelle ère de l'aviation – Ouvrir le marché de l'aviation à l'utilisation civile de systèmes d'aéronefs télépilotés, d'une manière sûre et durable » (COM(2014)0207),

Vu la résolution du Parlement européen du 29 octobre 2015 sur l'utilisation sûre des systèmes d'aéronefs télépilotés (RPAS), plus connus sous le nom de véhicules aériens sans pilote (UAV), dans le domaine de l'aviation civile,

Vu la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur l'aviation,

Vu le rapport d'information sur l'application à l'aviation civile du système communautaire d'échange d'émission (SCEQE) de Mme Annick Girardin, au nom de la commission des affaires européennes, du 11 juin 2013,

Vu les conclusions adoptées le 18 septembre 2013 par la commission des affaires européennes sur la consultation sur le projet de lignes directrices concernant les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes engagée par la Commission européenne,

Considérant l'importance des transports aériens pour promouvoir les échanges commerciaux mais aussi les liens entre populations, et donc la nécessité de favoriser l'essor du transport aérien, notamment par la mise en place de réseaux de transport aérien offrant des services aériens répondant aux besoins des passagers et des expéditeurs de fret, tout en mettant en place des conditions de concurrence équitables,

Considérant l'impact de la compétitivité du transport aérien sur le devenir de l'industrie aéronautique, qui est un contributeur important à la croissance et à l'emploi en Europe,

Considérant la nécessité de garantir le plus haut niveau de sécurité et de sûreté dans le transport aérien international, face à des actes et menaces dirigés contre la sûreté des aéronefs qui mettent en danger la sécurité des personnes et des

biens, nuisent au bon fonctionnement des aéronefs et minent la confiance des passagers dans la sécurité de l'aviation civile,

Considérant que la politique aéronautique européenne doit inclure un volet environnemental ambitieux et, en particulier, participer à la lutte contre le changement climatique,

1. Se félicite, face au constat de la perte de connectivité directe de l'Europe, de la prise de conscience de l'Union européenne de la nécessité d'une action pour rétablir des conditions de concurrence équitables ;

2. Observe toutefois que l'écart de compétitivité entre compagnies européennes et celles du Golfe tient aussi pour une part aux différences de modèles de régulation choisis, et ne saurait en tout état de cause dispenser les compagnies européennes d'efforts intrinsèques de productivité et d'innovation dans un environnement concurrentiel particulièrement mouvant ;

3. Note de surcroît que, compte tenu de l'impact sur les compagnies de ce pays, la décision britannique, le 23 juin, de sortir de l'Union européenne risque, en fonction des modalités qui seront définies pour cette séparation, d'affecter le marché unique du transport aérien européen et donc de remettre en cause les équilibres de ce secteur, tant pour les différents acteurs que pour les consommateurs ;

4. Souhaite une évaluation rapide de l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sur le marché intérieur et sur les accords internationaux de l'Union européenne, tant pour les acteurs du secteur aérien que pour les passagers, et souligne la nécessité de réorienter en conséquence la stratégie européenne pour l'aviation ;

5. Approuve la proposition de révision dès cette année du règlement n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non-membres de la Communauté européenne, et demande la mise en place d'un outil de sanction anti-dumping spécifique au transport aérien, reposant sur une approche globale ;

6. Juge inapproprié en revanche d'assouplir la notion de « contrôle effectif » par le biais de l'adoption proposée de lignes directrices interprétatives du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, notamment sur la propriété et le contrôle des compagnies aériennes européennes, et appelle au contraire à la plus grande vigilance sur cette question ;

7. Salue les mandats de négociation d'un accord global dans le domaine des transports aériens avec, respectivement, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, les Émirats Arabes Unis, le Qatar et la Turquie, dont le contenu prend en

compte tant les préoccupations relatives à la concurrence loyale exprimées à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand du 7 avril 2016 en matière de transport aérien que la nécessité de garantir un rythme approprié à ces négociations ;

8. Regrette que la question du traitement des investissements étrangers ne soit pas abordée en parallèle, l'Union européenne pratiquant aujourd'hui une discrimination communautaire à l'encontre de ses propres États, en n'étendant pas l'application de la règle de l'investisseur avisé aux investissements en provenance d'un État tiers ;

9. Souligne l'apport que représente l'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne sur toute la chaîne de valeur du transport aérien (certification, environnement, sûreté) afin de lui permettre d'assurer une surveillance plus efficace, mais note l'appréciation partagée portée sur une réglementation davantage fondée sur la performance avec une nouvelle approche fondée sur les risques, et juge que le partage réglementaire actuel des responsabilités en matière de sûreté devrait rester inchangé, tout en améliorant la capacité collective d'analyse des menaces, en particulier pour ce qui concerne la question des zones de survol ;

10. Appelle à cet égard à la vigilance quant aux moyens de l'Agence européenne de sécurité aérienne en termes d'expertise, et considère justifié et nécessaire de ne pas soumettre les activités financées par l'industrie aux mêmes contraintes que celles affectant le budget financé par l'Union européenne ;

11. Se félicite de la mise en place d'une réglementation européenne ciblée sur l'utilisation sécurisée des drones à usage civil dans l'espace aérien dont le caractère proportionné est essentiel pour, tout en réglant les questions de vie privée, de protection des données et de responsabilité, garantir l'essor industriel du secteur ;

12. Regrette profondément que la volonté affichée de la Commission européenne de promouvoir le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation ne s'accompagne pas d'outils efficaces pour la porter, et appelle en conséquence cette dernière ainsi que les États membres à agir dans deux directions : d'une part, faire du lieu de travail réel du salarié la base d'affectation et de la base d'activité réelle de la compagnie le lieu d'établissement et, d'autre part, lutter contre les artifices juridiques en matière de recrutement de personnels navigants ;

13. Est attachée à ce que les règles européennes garantissent un haut niveau de protection de l'environnement mais souligne toutefois l'importance de prendre en compte le contexte mondial dans lequel ce secteur économique s'insère et appelle donc à ce que, en matière de certification, l'Agence européenne de sécurité aérienne ne s'écarte pas des normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale ;

14. Rappelle l'apport considérable que constituerait tant pour la lutte contre le changement climatique que pour le secteur aéronautique la mise en place d'un cadre international stable, de long terme et non discriminatoire à l'échelle mondiale en matière d'émission de CO₂ et souhaite que l'Organisation de l'aviation civile internationale parvienne à conclure un accord avec un haut niveau d'ambition.

MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION

*On the European civil aviation strategy presented by the European Commission
on 7 December 2015 (COM(2015) 613 final).*

Traduction de courtoisie

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of Article 151-5 of the Rules of Procedure of the National Assembly,

In the light of the Treaty on the Functioning of the European Union, in particular its Articles 90, 100§2 and 218,

In the light of the 'airports package' of 1 December 2011, comprising the communication from the Commission 'Airport policy in the European Union – addressing capacity and quality to promote growth, connectivity and sustainable mobility' (COM(2011) 823 final), the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on groundhandling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC (COM(2011) 824 final), the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on common rules for the allocation of slots at European Union airports (recast) (COM(2011) 827 final) and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a balanced approach and repealing Directive 2002/30/EC of the European Parliament and of the Council (COM(2011) 828 final),

In the light of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending regulation (EC) no. 261/2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delays of flights, as well as regulation (EC) no. 2027/97 on air carrier liability in respect of the carriage of passengers and their baggage by air (COM(2013) 130 final),

In the light of the 'Single Sky 2+' package, composed of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending regulation (EC) no. 216/2008 in the field of aerodromes, air traffic management and air navigation services (COM(2013) 409 final), on the one hand, and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the Single European Sky (recast) (COM(2013) 410 final), on the other hand,

In the light of the 'air transport competitiveness package' presented on 7 December 2015, comprising the communication from the Commission 'An Aviation Strategy for Europe' (COM(2015) 598 final), on the one hand, and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council (COM(2015) 613 final), on the other hand,

In the light of the communication from the Commission of 8 April 2014 'A new era for aviation – Opening the aviation market to the civil use of remotely piloted aircraft systems in a safe and sustainable manner' (COM(2014) 0207),

In the light of the European Parliament resolution of 29 October 2015 on safe use of remotely piloted aircraft systems (RPAS), commonly known as unmanned aerial vehicles (UAVs), in the field of civil aviation,

In the light of the European Parliament resolution of 11 November 2015 on aviation,

In the light of the information report on the application to civil aviation of the European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) by Mrs Annick Girardin, on behalf of the European Affairs Committee, of 11 June 2013,

In the light of the conclusions adopted on 18 September 2013 by the European Affairs Committee on the consultation launched by the European Commission on draft EU guidelines on State aid to airports and airlines,

Considering the importance of air transport in promoting trade and also links between peoples, and therefore the need to foster the development of air transport, especially by setting in place air transport networks providing air services meeting the needs of passengers and freight forwarders, while establishing a level playing field,

Considering the impact of the competitiveness of air transport on the future of the aeronautics industry, which is a major contributor to growth and employment in Europe,

Considering the need to ensure the highest level of safety and security in international air transport, in the face of acts and threats directed against aircraft security which endanger the safety of people and goods, interfere with the proper functioning of aircraft and undermine passenger confidence in the safety of civil aviation,

Considering that the European aviation policy must include an ambitious environmental facet and, in particular, participate in combating climate change,

1. Welcomes the fact that, in recognition of Europe's loss of direct connectivity, the EU has become aware of the need for action to re-establish a level playing field;

2. Observes, however, that the competitiveness gap between European airlines and those of the Gulf is also partly due to differences in the regulatory models chosen, and cannot in any case exempt European airlines from making deliberate efforts as regards productivity and innovation, in an ever changing competitive environment;

3. Notes moreover that, given the impact on the airlines of this country, the British decision of 23 June to leave the European Union may, depending on the separation procedures to be defined, affect the single European air transport market and therefore jeopardise the balances of this sector, both for the various players and for consumers;

4. Desires a swift assessment of the impact of Brexit on the internal market and on the EU's international agreements, for air sector players and passengers alike, and emphasises the need to refocus therefore the European aviation strategy;

5. Approves the proposal to revise, this year, Regulation (EC) No 868/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 concerning protection against subsidisation and unfair pricing practices causing injury to Community air carriers in the supply of air services from countries not members of the European Community, and calls for the introduction of an anti-dumping sanction instrument specific to air transport, based on a global approach;

6. Deems it inappropriate, in contrast, to relax the notion of 'effective control' via the proposed adoption of interpretative guidelines of Regulation (EC) No 1008/2008 of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community, especially for the ownership and control of European airlines, and calls on the contrary to exercise utmost vigilance in this matter;

7. Hails the negotiating mandates for a global agreement on air transport with, respectively, the Association of South-East Asian Nations, the United Arab Emirates, Qatar and Turkey, the content of which takes account of the concerns over fair competition expressed at the Franco-German Council of Ministers of 7 April 2016 on air transport and also of the need to ensure an appropriate pace for these negotiations;

8. Regrets that the issue of the treatment of foreign investment is not addressed concomitantly; the European Union today practices Community discrimination against its own States by failing to extend the application of the prudent investor principle to investments from a third State;

9. Underscores the contribution represented by the extension of the competences of the European Aviation Safety Agency to all the air transport value

chain (certification, environment, security) so that it can ensure more effective surveillance, but notes the shared appreciation of the regulations based more on performance with a new risk-based approach and deems that the current regulatory sharing of safety-related responsibilities should remain unchanged, while improving the collective capacity to analyse threats, especially with respect to the issue of overflight areas;

10. Calls in this respect for vigilance regarding the expertise means of the European Aviation Safety Agency, and considers it justified and necessary not to subject business funded by the industry to the same constraints as those affecting the budget funded by the European Union;

11. Welcomes the roll-out of targeted European regulations on the safe use of drones for civil use in the airspace. The proportionate nature of these regulations is essential in ensuring the industrial development of the sector while settling the issues of privacy, data protection and responsibility;

12. Regrets deeply that the European Commission's clear determination to promote social dialogue and employment conditions in the aviation sector is not combined with effective tools to support it, and calls therefore on the latter and on the Member States to act in two directions: first, make the employee's real workplace the place of assignment and the real business base of the airline the place of establishment and, second, combat legal devices in the recruitment of flight crew;

13. Is convinced that the European rules should ensure a high level of environmental protection but underscores, however, the importance of taking account of the global context into which this economic sector fits and therefore recommends that, as regards certification, the European Aviation Safety Agency should not move away from the International Civil Aviation Organisation's standards;

14. Recalls the considerable contribution, both in combating climate change and for the aeronautics sector, which would be made by the roll-out of a stable, long-term, and worldwide non-discriminatory international framework as regards CO₂ emissions and desires that the International Civil Aviation Organisation manages to conclude a highly ambitious agreement.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Bruxelles (18-19 avril 2016)

- Agence européenne de sécurité aérienne (AESA)
 - M. Patrick Ky, directeur exécutif
- Commission européenne : cabinet de la Commissaire chargée des transports, Mme Violeta Bulc
 - M. Jocelyn Fajardo, conseiller chargé du transport aérien
 - M. Joshua Salsby, conseiller chargé du transport ferroviaire, des questions sociales et des relations parlementaires
- Parlement européen
 - M. Michael Cramer, président de la commission transports et tourisme
 - M. Marian-Jean Marinescu, rapporteur de la proposition de révision du règlement n° 216/2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence de la sécurité aérienne
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
 - M. Alexis Dutertre, représentant permanent adjoint
 - M. Pascal Luciani, conseiller transports aériens et maritimes

Paris

- Airbus SAS*
 - M. Marc Hamy, vice-président en charge des questions Transport aérien et affaires publiques
 - M. Michel Wachenheim, conseiller spécial du PDG
 - Mme Annick Perrimondu-Breuil, directeur Relations avec le Parlement
- Air France*
 - M. Laurent Timsit, directeur de la stratégie
 - Mme Patricia Manent, directrice adjointe Affaires publiques

➤ Direction générale de l'aviation civile

- M. Patrick Gandil, directeur général
- M. Marc Borel, directeur du transport aérien
- M. Patrick Cipriani, directeur de la sécurité de l'aviation civile

➤ Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF)

- M. François Ballestero, secrétaire politique pour l'aviation civile et le tourisme

➤ Fédération générale des Transports CFTC

- M. Cyrille Julien, secrétaire général
- Mme Véronique Rosello (Corsair)

➤ Union Fédérale Aériens FGTE CFTD

- M. Raphael Caccia, secrétaire général
- M. Henkwillem Vlesschouwer, personnel navigant technique

➤ UNSA-Transport

- M. Franck Bonot, secrétaire général

➤ Union syndicale des personnels navigants techniques (USPNT)

- M. Arnaud Michel, président, participant aux délégations de l'ETF auprès d'instances européennes (Commission) et internationales (OACI)
- M. Denis Jacq, membre, en charge des questions sociales en France, vice-président du SPAF
- M. Christophe Laratte, membre, représentant l'ETF à l'AESA

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 2 : CALENDRIER DES ACTIONS ENVISAGÉES ANNEXÉ À LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

ABOUTISSEMENT DE PROCESSUS EN COURS

2016	Révision du règlement (CE) 545/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant le règlement (CEE) 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté
2016	Révision du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91
2016	SES2+ : révision du cadre Ciel unique européen
2016-2017	Conclusion du processus de ratification du protocole d'adhésion de l'Union à Eurocontrol.

NOUVELLES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES

2015	Proposition de règlement du Parlement et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de la sécurité aérienne de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil
2016	Mesures relatives aux pratiques déloyales (révision du règlement (CE) n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non-membres de la Communauté européenne)

ÉTABLISSEMENT DE LIGNES DIRECTRICES INTERPRÉTATIVES

2016	Droits des passagers
2016	Propriété et contrôle des compagnies aériennes européennes
2016	Règles fixant les obligations de service public
2016-2017	Bonnes pratiques en matière de service minimum dans le contrôle aérien

ÉTUDES ET ÉVALUATIONS

2016-2017	Règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE
2016-2017	Règlement (CE) n° 2111/2005 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif
2016-2017	Directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires
2017	Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté
2017-2018	Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté