

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien
entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part,
et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part

NOR : MAEJ1225120L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DU PROTOCOLE :

L'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part, signé les 25 et 30 avril 2007, ci-après dénommé l'accord de 2007, fixe le cadre juridique pour le transport aérien entre le territoire des Etats-Unis d'Amérique et les territoires des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne¹.

La France a ratifié cet accord (loi n° 2008-325 du 7 avril 2008 autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part) et en applique provisoirement les dispositions dans l'attente de son entrée en vigueur qui reste subordonnée à l'achèvement des procédures spécifiques à chacun des Etats membres et aux Etats-Unis.

L'accord de 2007 a partiellement libéralisé les services de transport aérien transatlantiques, les compagnies aériennes américaines et européennes pouvant librement fournir des services entre tout aéroport des Etats-Unis et tout aéroport de l'Union européenne sans limitation de fréquence ou de capacité (droits dits de 3^{ème} et de 4^{ème} libertés). Les services via un point intermédiaire dans un pays tiers ou en continuation au-delà du territoire de l'autre Partie vers un pays tiers avec exercice de droits de trafic (droits de 5^{ème} liberté) sont également autorisés par l'accord. Les transporteurs aériens de fret bénéficient en sus de la possibilité de proposer des services au départ du territoire de l'autre Partie sans aucun lien avec le territoire d'origine du transporteur (droits de 7^{ème} liberté), possibilité toutefois restreintes à certains Etats membres pour les entreprises américaines.

S'agissant des domaines habituellement couverts par les accords bilatéraux relatifs au transport aérien, comme la sécurité ou la sûreté, l'accord de 2007 pose le principe d'une convergence des réglementations afin d'assurer aux usagers du transport aérien des standards parmi les plus élevés au monde et de mettre en place, pour les entreprises de transport aérien, les conditions d'une concurrence juste et équitable.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:134:0004:0041:FR:PDF>

Toutefois, le résultat des négociations ne satisfaisant que partiellement les deux Parties, la signature de l'accord de 2007 n'avait été rendue possible que par l'inclusion d'une clause prévoyant l'ouverture rapide de négociations pour *"poursuivre l'ouverture de l'accès au marché et maximiser les avantages pour les consommateurs, les transporteurs aériens, le personnel et les populations des deux côtés de l'Atlantique"* (article 21 - "Négociations en vue d'une seconde étape").

Cinq objectifs présentant un intérêt prioritaire pour l'une ou l'autre Partie étaient assignés à la négociation de seconde étape :

- la poursuite de la libéralisation des droits de trafic, notamment l'accès aux vols intérieurs de l'autre Partie (le cabotage) et la suppression des dernières limitations imposées aux vols cargo américains au départ du territoire européen ;

- la libéralisation des investissements dans les transporteurs aériens, la législation américaine en vigueur limitant la détention des actions avec droit de vote par des intérêts étrangers à 25 % et imposant le contrôle effectif des compagnies aériennes par des intérêts américains ;

- l'assouplissement des règles régissant l'accès des compagnies aériennes étrangères au transport aérien financé par les pouvoirs publics américains ;

- la modification de la réglementation américaine sur la location d'appareils avec équipages qui empêche, pour les vols domestiques, les entreprises européennes de fournir des aéronefs aux compagnies américaines ;

- la prise en compte des effets des restrictions d'exploitation, imposées pour des raisons environnementales sur certains aéroports, sur l'exercice effectif des droits de trafic prévus à l'accord.

En cas d'échec des négociations de seconde étape dans les trente mois suivants l'ouverture des discussions, soit au plus tard le 30 novembre 2010, les Parties pouvaient activer une clause de suspension et revenir sur les droits accordés par l'accord de 2007, faisant peser sur les passagers et les compagnies aériennes la menace de la perte des avantages dont ils bénéficient depuis l'application provisoire de l'accord en mars 2008.

A l'issue des négociations menées par la Commission européenne entre mai 2008 et mars 2010, le Protocole signé à Bruxelles le 24 juin 2010, dénommé ci-après "le Protocole", met en place un mécanisme innovant d'incitation qui conditionne les bénéfices de la poursuite de l'ouverture des marchés pour une Partie à des évolutions de sa législation souhaitées par l'autre Partie.

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE :

La poursuite de l'ouverture de l'accès aux marchés se concrétise par de nouveaux droits de trafic en 7^{ème} liberté pour les passagers vers un nombre limité de pays tiers, l'amélioration de l'accès des compagnies aériennes européennes aux transports financés par le Gouvernement des Etats-Unis et des conditions assouplies pour l'investissement dans le capital des transporteurs des pays tiers. La libéralisation de l'investissement dans les transporteurs aériens américains est une des composantes de "*l'objectif commun consistant à lever les obstacles à l'accès aux marchés*" (article 6 - "Extension des possibilités") mais reste soumise à une modification de la législation des Etats-Unis.

L'importance de prendre en compte la dimension environnementale dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale, reconnue dès l'accord de 2007, est renforcée par des dispositions pragmatiques.

Un article spécifique est dédié à la dimension sociale de l'accord, notamment à la prise en compte des conséquences de l'application de ses dispositions, une innovation pour ce type d'accord qui est à mettre au crédit de la Partie européenne.

Pour autant, le Protocole ne répond que partiellement à certaines des attentes européennes, l'accès au marché intérieur américain restant hermétiquement fermé aux entreprises européennes en l'absence de droits de cabotage, de possibilité d'investissement dans les transporteurs aériens américains tant que la législation américaine n'a pas été révisée et de possibilité, pour les compagnies aériennes européennes, de fournir des appareils avec leurs équipages aux entreprises américaines pour effectuer des vols à l'intérieur des Etats-Unis.

Le compromis trouvé à l'occasion de cette seconde étape aura toutefois permis de supprimer les dispositions de l'article 21 de l'accord de 2007 prévoyant de revenir sur les droits acquis en cas d'échec des négociations, cette clause initialement prévue comme une incitation à poursuivre les discussions se révélant être une réelle menace pesant à la fois sur les transporteurs et les usagers du transport aérien.

Les conséquences économiques et financières du Protocole :

Le Protocole prévoit des opportunités économiques supplémentaires qui vont dans le sens souhaité d'une plus grande ouverture des marchés, tant sur la question des droits de trafic que sur celle de l'investissement. Ces opportunités sont cependant liées à des évolutions législatives, un mécanisme incitatif conditionnant pour chacune des Parties les nouveaux droits aux modifications ad hoc de sa législation.

Le mécanisme incitatif mis en place par le Protocole :

La modification de la législation américaine relative à la nationalité économique des entreprises de transport aérien afin d'en autoriser la détention à 100 % (actuellement limitée à 25 % des actions avec droit de vote) et le contrôle effectif par des intérêts européens conditionne, pour les compagnies aériennes américaines, le bénéfice des nouveaux droits prévus au Protocole.

Outre les opportunités d'investissement et de consolidation du secteur aérien, qui relèvent de stratégie industrielle, la possibilité de détenir et de contrôler des entreprises américaines de transport aérien permettra aux européens de pénétrer le marché intérieur américain bien qu'ils ne disposent pas de droits de cabotage.

Le capital des transporteurs européens est, quant à lui, potentiellement ouvert aux intérêts étrangers, le règlement n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation des services aériens dans la Communauté, autorisant l'ouverture complète du capital aux intérêts étrangers si un accord international le prévoit².

S'agissant de la conditionnalité fixée aux européens, l'Union européenne doit faire évoluer sa réglementation relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté (directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002)³ pour permettre à la Commission européenne de contrôler la conformité des procédures appliquées par les Etats membres préalablement à la mise en œuvre de restrictions d'exploitation.

Cette condition résulte d'une exigence forte des Etats-Unis estimant, d'une part, que les Etats membres appliqueraient diversement la méthode dite de "l'approche équilibrée" définie par l'Organisation de l'aviation civile internationale, méthode qui conduit à déterminer les mesures les plus appropriées à prendre sur les aéroports pour lutter contre les nuisances induites par l'aviation et, d'autre part, que les restrictions d'exploitation introduites sur les aéroports européens constitueraient une entrave à l'exercice des droits de trafic prévus par l'accord de 2007.

Les nouvelles opportunités économiques offertes par le Protocole :

De nouveaux droits de trafic sont prévus par le Protocole après satisfaction des conditions évoquées *supra*. Les compagnies aériennes de chacune des Parties pourront proposer des services passagers en 7^{ème} liberté au départ du territoire de l'autre Partie vers cinq Etats tiers dont la liste devra être arrêtée par le comité mixte institué par l'accord de 2007. S'agissant du transport de fret, les compagnies des Etats-Unis bénéficieront des droits de 7^{ème} liberté sans les dernières limitations de l'accord de 2007, les transporteurs européens disposant d'ores et déjà de ces droits.

L'intérêt économique de ces nouveaux droits est difficile à estimer et dépendra essentiellement des destinations retenues par le comité mixte.

Le Protocole permettra également de déroger aux dispositions relatives à la nationalité économique des transporteurs aériens prévues dans les accords bilatéraux entre les Etats-Unis ou les Etats membres et certains pays tiers. Concrètement, les américains, respectivement les européens, pourraient détenir et contrôler un transporteur aérien d'un pays tiers sans que cette entreprise, en application des habituelles dispositions des accords bilatéraux, ne perde le droit de desservir le territoire européen, respectivement américain, au motif que ce transporteur aérien n'est plus détenu et contrôlé par des intérêts dudit pays tiers. Cette disposition s'appliquera aux pays tiers satisfaisant aux critères de "bonnes relations de coopération en matière de services aériens" (nouvelle annexe 6 - "Propriété et contrôle des transporteurs aériens d'un Etat tiers") que le comité mixte est chargé de définir. La possibilité d'investir dans des transporteurs de pays tiers représente des opportunités stratégiques pour l'expansion des compagnies européennes et américaines qui demeurera néanmoins limitée par les contraintes pesant sur la nationalité économique dans le cadre des accords bilatéraux entre pays tiers.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:293:0003:0020:FR:PDF>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:085:0040:0046:FR:PDF>

Le Protocole garantit, avec application immédiate, un meilleur accès des transporteurs européens aux services de transport achetés par le Gouvernement des Etats-Unis, les compagnies européennes pouvant désormais offrir, sous certaines conditions, leurs services entre le territoire des Etats-Unis et les pays tiers.

Si indéniablement l'impact économique à attendre de ces nouveaux droits, tant pour les consommateurs que pour les transporteurs aériens, est moindre que les opportunités offertes par l'ouverture du marché transatlantique de l'accord de 2007, qui s'est traduite par la multiplication de l'offre de services entre l'Union européenne et les Etats-Unis et une baisse des tarifs, la valeur ajoutée du Protocole sur le plan économique pourrait être confortée si la condition imposée à la Partie américaine est réalisée. L'ouverture du capital des transporteurs aériens américains aux intérêts européens non seulement ouvrirait le marché intérieur américain aux intérêts européens mais permettrait également l'avènement de transporteurs aériens transatlantiques offrant aux entreprises concernées une alternative aux alliances actuelles.

Les conséquences sociales du Protocole :

La dimension sociale a été au cœur des discussions entre américains et européens, principalement lors des débats sur l'ouverture du capital des transporteurs aériens et des conséquences potentielles notamment sur les modalités de représentation des personnels.

La Commission européenne a organisé à deux reprises (en 2008 et en 2009) des rencontres qualifiées de "forum social" associant des représentants des administrations américaines, de la Commission européenne et des Etats membres, ainsi que des représentants des compagnies aériennes, des aéroports, des organisations syndicales et des organisations internationales du travail afin d'échanger sur les conséquences de l'ouverture du capital des entreprises de transport aérien, notamment sur les droits sociaux, du travail et syndicaux des travailleurs du secteur.

L'insertion d'un nouvel article 17 bis "Dimension sociale" consacre la prise en compte des aspects sociaux dans la mise en œuvre de l'accord de transport aérien.

Les conséquences environnementales du Protocole :

L'environnement a été l'objet d'intenses discussions durant les huit sessions de négociation et le résultat obtenu doit être considéré par les européens comme un consensus très favorable dans un contexte d'approches très différentes, les Etats-Unis ne considérant pas les mesures de restrictions d'exploitation sur les aéroports pour lutter contre le bruit et les mesures de marché pour lutter contre les gaz à effet de serre comme les meilleures réponses à des problèmes réels.

Le Protocole rappelle l'attachement des Parties à appliquer la procédure dite de "l'approche équilibrée", dont les principes ont été définis par l'Organisation de l'aviation internationale, avant de conclure à la nécessité d'imposer, pour des raisons environnementales, des restrictions d'exploitation sur les aéroports les plus importants. Le nouvel article 15 "Environnement" décrit précisément la procédure d'information des parties intéressées et la prise en compte de leurs avis dans le processus décisionnel.

Comme énoncé *supra*, les européens devront, pour bénéficier des nouvelles opportunités commerciales, modifier la réglementation relative à ces restrictions (directive n° 2002/30/CE) afin d'attribuer à la Commission européenne le pouvoir de contrôler la conformité des procédures appliquées par les Etats membres préalablement à la mise en oeuvre des restrictions envisagées. Sans que soit remise en cause l'autorité des Etats membres de décider des mesures à prendre, la révision de la directive européenne uniformisera les pratiques dans l'Union.

Le Protocole prévoit également de favoriser les échanges entre les experts chargés des questions environnementales afin d'approfondir leur coopération en vue de traiter de l'impact de l'aviation internationale sur l'environnement. Le comité mixte est chargé d'examiner la compatibilité des éventuelles mesures respectives fondées sur le marché concernant les émissions gazeuses du transport aérien.

Enfin, l'adoption d'une "Déclaration commune en matière de coopération environnementale", appendice au "Protocole d'entente sur les consultations", consacre la volonté commune de lutter contre les incidences de l'aviation internationale sur l'environnement. Les Parties au Protocole soutiennent les objectifs établis lors de la 35^{ème} assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale en faveur des populations touchées par les nuisances sonores, de la qualité de l'air ou de la limitation voire de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces documents ne font cependant pas partie formellement du Protocole.

Les conséquences juridiques du Protocole :

Articulation avec le cadre juridique existant

Le Protocole modifie l'accord de 2007, ratifié par la France, qui définit le cadre juridique applicable aux services de transport aérien entre les territoires des Etats membres de l'Union européenne et le territoire des Etats-Unis d'Amérique.

Conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'accord de 2007 s'applique au territoire métropolitain ainsi qu'à la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion et Saint-Martin.

S'agissant des autres parties du territoire français, l'accord bilatéral sur les transports aériens entre le Gouvernement de la république française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, signé à Washington le 18 juin 1998, demeure le cadre juridique applicable aux services de transport aérien avec le territoire des Etats-Unis d'Amérique.

Les modifications apportées par le Protocole concernent les articles relatifs à l'environnement, au comité mixte, à l'extension des possibilités ainsi que les annexes de l'accord de 2007 relatives aux services de transport achetés par le gouvernement des Etats-Unis et à la propriété et au contrôle des transporteurs aériens d'un Etat tiers. Les nouvelles opportunités commerciales sont conditionnées à l'évolution des législations respectives, comme indiqué *supra*, ce qui se traduirait, pour la Partie européenne, par la révision de la directive n° 2002/30/CE.

Le Protocole introduit également de nouvelles dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle de certaines décisions et à la dimension sociale de l'accord.

Aucune modification du droit interne ne devrait être requise pour la ratification du Protocole.

L'application provisoire du Protocole, conformément à son article 9, sera possible en ce qui concerne la France après l'achèvement de la procédure de ratification.

Les conséquences administratives du Protocole :

L'ouverture du marché s'accompagne d'une simplification administrative qui favorise la réactivité des entreprises, notamment par la reconnaissance mutuelle des décisions relatives à la nationalité économique et à la conformité des transporteurs aériens. Le comité mixte est également chargé de poursuivre la simplification administrative en élaborant, à la demande des Parties, des dispositions similaires pour d'autres types de décisions.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS :

L'ouverture des négociations en vue d'une seconde étape devait intervenir, en application de l'article 21 de l'accord de 2007, au plus tard soixante jours après le 30 mars 2008, date d'application provisoire de l'accord. Celle-ci s'est déroulée sous Présidence slovène de l'Union européenne à Brdo, en mai 2008. Huit sessions de négociations ont été nécessaires avant de parvenir, le 25 mars 2010, au paraphe du Protocole

IV- ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS :

La décision du Conseil et des représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, du 24 juin 2010 (décision 2010/465/UE), concernant la signature et l'application provisoire du Protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part, approuve la signature du Protocole au nom de l'Union⁴.

Le Protocole a été signé le jour même à Luxembourg par les Etats-Unis d'Amérique, l'Union européenne et les vingt-sept Etats membres.

La Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, le Luxembourg, la République Tchèque, et la Suède ont notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de leurs procédures internes de ratification⁵.

V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES :

La France n'a fait aucune déclaration ni n'a formulé de réserve à l'occasion de la signature de l'accord.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0465:FR:PDF>

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?lang=en>