



Bruxelles, le 8.6.2017
COM(2017) 286 final

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

Aviation: une Europe ouverte et connectée

{SWD(2017) 207 final}

1. INTRODUCTION

1.1. Un secteur de l'aviation robuste pour une Union plus forte

Le secteur de l'aviation revêt une importance capitale pour l'Union européenne. Il génère de la croissance économique et des emplois et facilite les échanges et les déplacements. À l'heure actuelle, le secteur européen de l'aviation, avec une part de 26 % sur le marché mondial, contribue à hauteur de 510 milliards d'euros par an au produit intérieur brut de l'Europe et emploie 9,3 millions de personnes en Europe.

Mettre en place des marchés de l'aviation ouverts et connectés permet de faire baisser le prix des vols et d'étoffer l'offre de destinations à travers le monde. La connectivité aérienne profite aux particuliers et aux entreprises qui voyagent et à l'économie au sens large, car plus une ville, une région ou un pays compte de liaisons aériennes avec d'autres destinations en Europe et d'autres parties du monde, plus sa croissance peut progresser. Les déplacements aériens ont considérablement augmenté depuis la création du marché unique de l'aviation de l'UE il y a 25 ans. De moins de 10 000 en 1992, le nombre de vols quotidiens est passé à environ 23 000 en 2016. De plus, les passagers bénéficient désormais d'un plus grand nombre de destinations. On compte aujourd'hui près de 7 400 liaisons, contre moins de 2 700 en 1992. En 2015, plus de 1,45 milliard de passagers ont décollé ou atterri dans des aéroports de l'UE.

L'aviation européenne doit rester compétitive au niveau mondial et tirer parti des possibilités offertes par une économie mondiale en rapide mutation, tout en adoptant une approche durable. C'est pourquoi, en décembre 2015, la Commission européenne a présenté une «stratégie de l'aviation pour l'Europe»¹, dans laquelle elle a exposé une vision ambitieuse pour l'avenir de l'aviation européenne. Cette stratégie vise à dynamiser l'économie de l'Europe, à renforcer sa base industrielle et à asseoir sa place de premier plan au niveau mondial dans le domaine de l'aviation, mais aussi à apporter des solutions aux problèmes environnementaux et climatiques, pour ainsi contribuer directement aux [priorités stratégiques](#) de la Commission.

1.2. La stratégie de l'aviation pour l'Europe porte ses fruits

La stratégie de l'aviation pour l'Europe a fixé une série de mesures à prendre dans les années à venir. La présente communication, tout comme la proposition et les orientations qu'elle cite, présentées simultanément, contribuent à cette stratégie et, plus précisément, aux mesures destinées à obtenir les résultats suivants:

- **garder une position de premier plan dans l'aviation internationale**, en préservant la concurrence et en facilitant les investissements étrangers dans les compagnies aériennes de l'UE;
- **éliminer les entraves à la croissance dans l'espace aérien européen**, en améliorant la connectivité et l'efficacité de l'espace aérien.

2. RESTER AU PREMIER PLAN DANS L'AVIATION INTERNATIONALE

¹ Communication de la Commission intitulée «Une stratégie de l'aviation pour l'Europe», COM(2015)0598 final du 7.12.2015.

2.1. Préserver la concurrence dans le secteur de l'aviation

L'UE permet à toutes ses compagnies aériennes d'avoir un meilleur accès aux grands marchés étrangers et aux possibilités d'investissement qui y existent, en les aidant à renforcer leur présence internationale et en veillant à ce que les marchés soient ouverts. La conclusion d'accords en matière de transport aérien entre l'UE et des pays tiers va dans le sens d'un marché ouvert et connecté. De tels accords permettent d'étoffer l'offre de vols et de destinations et de faire baisser les prix. Plusieurs accords sont déjà en vigueur, d'autres sont en cours de négociation ou doivent être signés (Ukraine), et des accords supplémentaires devraient être négociés dans les années à venir sur la base des recommandations de la Commission au Conseil visant à autoriser l'ouverture de nouvelles négociations.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de norme internationale au sein de l'Organisation mondiale du commerce ou de l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'accès aux marchés. C'est la raison pour laquelle l'UE fixe les conditions de l'ouverture des marchés avec des pays tiers au moyen d'accords aériens, afin d'apporter de la prévisibilité et de la sécurité juridiques aux investisseurs.

Toutefois, dans les cas où l'UE n'a pas signé d'accord aérien avec un pays tiers donné, ou lorsque les accords existants (au niveau de l'UE ou d'un État membre) ne contiennent pas suffisamment de règles visant à empêcher les pratiques anticoncurrentielles, la connectivité européenne peut se trouver limitée si les compagnies aériennes de l'UE sont victimes de telles pratiques émanant de pays tiers ou d'entités de ces pays. Sur le long terme, si ces pratiques sont autorisées à persister, elles peuvent avoir une incidence négative sur la concurrence sur le marché et, partant, entraîner une limitation du choix et de la connectivité et une augmentation des prix proposés aux citoyens et entreprises de l'UE.

Les compagnies aériennes de l'UE sont, bien entendu, responsables de leur propre compétitivité, et elles devraient continuer d'adapter leurs produits et leurs modèles d'entreprise aux conditions du marché. Pour autant, lorsque la connectivité et la compétitivité de l'Union dans le transport aérien international sont susceptibles de pâtir de pratiques discriminatoires, l'UE devrait être en mesure d'intervenir de manière opportune.

Il est nécessaire de prendre différentes mesures pour réduire le risque de voir apparaître des pratiques entravant la concurrence. Premièrement, l'UE et ses États membres devraient poursuivre leurs efforts dans le contexte international de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation mondiale du commerce afin de soutenir activement l'élaboration de règles multilatérales garantissant les mêmes conditions d'accès aux marchés et des conditions de concurrence loyales pour toutes les compagnies aériennes. Deuxièmement, l'UE et ses États membres devraient poursuivre le dialogue avec les pays tiers et aborder cette question dans le cadre d'accords aériens². Ce moyen d'action est celui que privilégie l'UE.

Il convient également d'établir des règles au niveau de l'UE pour permettre le dépôt de plaintes auprès de la Commission. Elles permettraient à cette dernière de mener des enquêtes pour déterminer si des compagnies aériennes de l'UE ont été lésées par certaines pratiques de pays tiers, enquêtes qui pourraient déboucher sur des mesures compensatoires. Il convient de

² https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy_fr

remplacer le règlement actuellement en vigueur sur le sujet³ par un instrument plus efficace car l'approche qu'il adopte s'est révélée inadaptée.

La Commission:

- **propose de remplacer le règlement (CE) n° 868/2004 par un nouveau règlement destiné à protéger la concurrence dans le transport aérien;**
- **demande instamment au Conseil d'autoriser l'ouverture de négociations en vue de la signature de nouveaux accords globaux dans le domaine de l'aviation au niveau de l'UE (Bahreïn, Chine, Koweït, Mexique, Oman et Arabie saoudite) et de prendre rapidement une décision en ce qui concerne la signature de l'accord en la matière avec l'Ukraine.**

2.2. Faciliter les investissements étrangers dans les compagnies aériennes de l'UE

Pour se développer, les compagnies aériennes européennes doivent avoir accès aux investissements, y compris étrangers.

La libéralisation du marché de l'aviation de l'UE a permis d'éliminer toutes les entraves à l'investissement entre les compagnies aériennes européennes. Tant les compagnies aériennes que les passagers y ont gagné, les premières en viabilité, les seconds en ce qui concerne l'offre de vols.

Les compagnies aériennes étrangères ne sont pas seulement autorisées à opérer dans l'UE, elles peuvent également investir dans des compagnies de l'UE. Or, en vertu des règles actuelles⁴, les investissements réalisés par des pays tiers ou ressortissants de pays tiers dans des compagnies aériennes de l'UE ne peuvent pas dépasser 49 % du capital, et le contrôle effectif de la compagnie doit rester entre les mains des États membres ou de leurs ressortissants. Si ces règles ne sont pas respectées, les compagnies ne peuvent pas opérer, ou continuer d'opérer, en tant que compagnies aériennes de l'UE. À plusieurs reprises ces dernières années, d'importants investissements étrangers ont amené les États membres de l'UE et la Commission à examiner si ces exigences étaient remplies.

C'est pourquoi la Commission présente des orientations interprétatives sur les règles actuelles en matière de propriété et de contrôle prévues par le règlement (CE) n° 1008/2008, dans le but d'améliorer la sécurité juridique et de favoriser la clarté pour les investisseurs et compagnies de pays tiers autorisés sur la base de leurs plans d'investissement à poursuivre leurs opérations en tant que compagnies aériennes de l'UE. Ces orientations expliquent la méthodologie suivie par la Commission pour évaluer les exigences en matière de propriété et de contrôle, notamment dans le cas des investissements étrangers.

³ 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.

⁴ Règlement (CE) n° 1008/2008.

Par la suite, les règles en matière de propriété et de contrôle seront réexaminées par la Commission et, si besoin est, adaptées de manière à conserver toute leur pertinence et leur efficacité dans un contexte d'évolution rapide du marché de l'aviation.

La Commission:

- **présente des orientations interprétatives sur les règles actuelles en matière de propriété et de contrôle des compagnies aériennes européennes prévues par le règlement (CE) n° 1008/2008;**
- **réexamine les règles en matière de propriété et de contrôle des compagnies aériennes de l'UE, dans le cadre de l'évaluation du règlement (CE) n° 1008/2008⁵.**

3. ÉLIMINER LES ENTRAVES A LA CROISSANCE DANS L'ESPACE AERIEN EUROPEEN

3.1. Améliorer la connectivité aérienne

Les déplacements en avion restent compliqués dans certaines régions de l'UE, et parfois aussi dans les régions ultrapériphériques. L'UE a reconnu la nécessité de remédier aux cas dans lesquels, pour certaines liaisons et en raison de conditions particulières, une demande insuffisante ou des défaillances du marché ont empêché la mise en place d'un nombre suffisant de vols pour répondre aux besoins des communautés locales. Dans certains cas, les obligations de service public (OSP) peuvent garantir, en particulier, que les régions périphériques ou en développement soient bien reliées au reste de l'Europe. Pour ne pas entraver la concurrence, les OSP dans l'UE ne sont autorisées que dans des conditions très particulières établies par le règlement (CE) n° 1008/2008. Cependant, l'expérience montre que les règles existantes ne sont pas toujours mises en œuvre de manière cohérente, ce qui peut nuire à l'objectif de préserver à la fois la connectivité et la concurrence sur ces liaisons.

C'est pourquoi la Commission présente des orientations interprétatives qui visent à faire la lumière sur les questions soulevées par les États membres et les autorités locales dans la conception, la forme et la mise en œuvre de leurs régimes d'OSP. Ces orientations expliquent la méthodologie suivie par la Commission pour évaluer une OSP. Elles devraient aider les États membres à appliquer correctement et efficacement les règles en matière d'OSP, le cas échéant, lorsqu'il y est fait recours pour remédier à une connectivité insuffisante. Par la suite, les règles en matière d'OSP seront réexaminées et, le cas échéant, adaptées dans un souci d'efficacité et de clarté.

La Commission:

- **présente des orientations interprétatives sur les règles en matière d'OSP prévues par le règlement (CE) n° 1008/2008;**

⁵ Les propositions respecteront les exigences de la Commission sur l'amélioration de la réglementation.

- **réexamine les règles en matière d’OSP, dans le cadre de l’évaluation du règlement (CE) n° 1008/2008.**

En outre, les services de la Commission travaillent actuellement à l’élaboration d’un indice de la connectivité qui permettrait de mieux cerner les insuffisances en la matière et de disposer de données de référence pour les différents niveaux de services aériens entre les régions de l’UE. L’indice sera publié d’ici la fin de 2017.

3.2. Renforcer l’efficacité de l’espace aérien

La croissance du secteur européen de l’aviation passe par une réduction des contraintes d’efficacité qui limitent fortement sa capacité à se développer de manière durable et à tenir tête à ses concurrents internationaux, sans parler des retards qu’elles provoquent. La fragmentation de l’espace aérien européen coûte au moins 3 milliards d’euros par an et entraîne près de 50 millions de tonnes d’émissions de CO₂.

Le ciel unique européen est un exemple concret de domaine dans lequel l’UE apporte une valeur ajoutée en augmentant les capacités, en améliorant la sécurité et en diminuant les coûts, tout en réduisant au minimum l’empreinte environnementale de l’aviation. Malgré ces avancées, les perturbations du trafic dues aux mauvaises conditions météorologiques, aux défaillances techniques, aux événements exceptionnels, aux situations de crise et aux actions syndicales continuent de perturber sérieusement les déplacements aériens en Europe⁶. En outre, plusieurs réformes essentielles lancées par la Commission pour améliorer l’efficacité de l’espace aérien, en raccourcissant les routes aériennes et en faisant diminuer les coûts opérationnels et environnementaux, sont bloquées au Conseil depuis 2014 (CUE 2+). Ces réformes pourraient générer des économies de plus de 36 milliards d’euros au cours des 20 prochaines années et permettre de créer pas moins de 11 000 emplois.

De toutes les sources de perturbations du trafic aérien, les actions syndicales sous forme de grèves constituent le problème le plus complexe, car les grèves dans la gestion du trafic aérien provoquent généralement toute une série d’annulations et de retards de vols, et bloquent les passagers dans les aéroports. Ces actions perturbent fortement le fonctionnement du marché intérieur⁷. Entre 2005 et 2016, 243 660 vols ont été annulés à la suite de grèves dans la gestion du trafic aérien, qui ont touché, selon les estimations, 27 millions de passagers. Sur la même période, les retards dus à ce type de grèves ont coûté à eux seuls plus d’1 milliard d’euros aux compagnies aériennes.

Le droit de grève est un droit fondamental⁸, encadré aujourd’hui essentiellement par le droit national. Certaines pratiques déjà appliquées à l’heure actuelle dans différents États membres

⁶ En 2016, les causes et proportions des retards inhérents à la gestion des courants de trafic aérien (retards ATFM) en route ont été les suivantes: capacité/ressources humaines de contrôle du trafic aérien (ATC) (57%), conditions météorologiques (19%), grèves dans la gestion du trafic aérien (ATM) (14%), autres événements (9%).

⁷ Et pour cause, depuis le lancement du ciel unique européen en 2004, le réseau aérien de l’UE a enregistré 375 jours de grève, l’équivalent de plus d’un an de grève sur une période de 13 ans.

⁸ Consacré par l’article 28 de la Charte des droits fondamentaux qui dispose que: «Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l’Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d’intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.» voir également

contribuent à réduire les annulations et les retards de vols subis par les voyageurs européens. La Commission a défini plusieurs mesures opérationnelles qui pourraient être mises en œuvre par les parties prenantes pour remédier à ces problèmes. Parmi celles-ci, l'amélioration du dialogue dans le domaine de la gestion du trafic aérien, en utilisant la boîte à outils créée par les partenaires sociaux, mais également le dépôt anticipé des préavis de grève par les syndicats, la notification individuelle par les membres du personnel, la protection des opérations de survol et la protection lors des périodes de pointe du trafic aérien.

La Commission:

- **encourage les États membres et les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, à appliquer les pratiques suivantes en vue d'améliorer la continuité de service dans la gestion du trafic aérien:**
 - **promotion d'un dialogue social ouvert et constructif chez les fournisseurs de services de gestion du trafic aérien** - pour limiter l'incidence des actions syndicales sur le réseau de gestion du trafic aérien, il faut d'abord réduire la probabilité de grève en instaurant un meilleur dialogue social;
 - **dépôt de préavis de grève anticipé par les syndicats** - annoncer les grèves suffisamment à l'avance pour permettre aux parties prenantes du secteur de l'aviation de préparer des plans d'atténuation en amont de l'action syndicale (par exemple, au moins 14 jours avant le début de la grève);
 - **notification individuelle par les membres du personnel de leur participation à l'action syndicale** - chaque membre du personnel déclare son intention en temps opportun pour permettre à l'organe de gestion de mieux organiser le trafic aérien et de gérer le personnel en amont de la grève (par ex., 72 heures avant le début de la grève);
 - **maintien du survol des États membres touchés par les grèves** - assurer une continuité de service de 100 % pour les vols traversant l'espace aérien des États membres touchés par une grève réduira considérablement l'incidence sur l'ensemble du réseau européen de gestion du trafic aérien;
 - **protection lors des périodes de pointe du trafic aérien** - les grèves survenant lors des périodes de pointe journalières et annuelles devraient être évitées;
- **encourage les parties prenantes opérationnelles et le gestionnaire de réseau à renforcer leur coopération afin de remédier aux perturbations du trafic en cas de grève et à étoffer les mesures existantes d'atténuation. Les fournisseurs de services de navigation aérienne sont encouragés à conclure des accords de coopération, au niveau bilatéral ou multilatéral, afin d'améliorer la continuité des services en cas de grève. Le gestionnaire de réseau devrait contrôler les progrès en la matière via un registre des grèves;**
- **analysera de manière plus approfondie, avec les parties prenantes, le concept d'un espace aérien opérationnel plus intégré permettant d'assurer une continuité**

l'article 6 de la Charte sociale européenne (révisée), qui reconnaît le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève.

de service optimale; examinera quelles mesures permettraient, en vertu du cadre de performance du ciel unique européen, de mieux prendre en compte l'incidence des grèves sur les résultats de la gestion du trafic aérien;

- **invite instamment les colégislateurs à adopter rapidement les propositions sur le ciel unique européen (CUE 2+) et continuera de collaborer avec les États membres et les autres parties prenantes afin d'assurer la mise en œuvre complète du ciel unique européen.**

4. CONCLUSION

L'économie de l'UE doit pouvoir reposer sur un secteur de l'aviation solide, compétitif et durable.

Le secteur de l'aviation de l'UE doit garder une position de premier plan au niveau mondial. Pour ce faire, il doit pouvoir avoir accès à de nouveaux marchés internationaux et bénéficier d'une concurrence ouverte entre toutes les compagnies aériennes. Les investissements étrangers dans les compagnies aériennes de l'UE devraient également être facilités.

Par ailleurs, l'UE devrait pouvoir compter sur une large connectivité et accroître au maximum l'efficacité de son espace aérien. Des mesures à la fois au niveau de l'UE et des États membres permettront au secteur de l'aviation de fonctionner efficacement, même en cas de défaillance du marché ou de perturbation du trafic aérien.

Les mesures susmentionnées sont nécessaires pour instaurer un marché de l'aviation ouvert et connecté offrant des avantages directs aux citoyens, aux travailleurs et aux entreprises de l'UE.