

N° 23

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2014

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part,

Par Mme Nathalie GOULET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 192, 2029 et T.A. 392

Sénat : 780 (2013-2014) et 24 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DU CADRE DU MARCHÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE	7
I. 2007 : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DÉCISIVE VERS LA LIBÉRALISATION DU CIEL	7
A. LES ETATS UNIS, UN PARTENAIRE CLÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE AÉRIENNE	7
B. UN BILAN CONTRASTÉ DE L' ACCORD DE 2007	9
1. <i>Des opportunités commerciales incomplètes</i>	10
2. <i>Une coopération approfondie en matière de sécurité</i>	14
II. 2010 : LA POURSUITE DES RELATIONS AÉRIENNES VERS UN MEILLEUR ÉQUILIBRE	17
A. DE NOUVEAUX DROITS COMMERCIAUX CONDITIONNELS	17
1. <i>Une nouvelle étape</i>	17
2. <i>Des marges de manœuvre</i>	19
B. LA PRÉPARATION DE L'OUVERTURE DES INVESTISSEMENTS	20
1. <i>Un mécanisme incitatif</i>	20
2. <i>... qui n'a pas encore porté ses fruits</i>	21
C. UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION	21
1. <i>Un comité mixte aux pouvoirs renforcés</i>	21
2. <i>La dimension environnementale et sociale renforcée</i>	22
SECONDE PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE L'ACCORD DE 2007 PAR LE PROTOCOLE DE 2010	23
I. LE PROTOCOLE, UNE ÉTAPE PRÉVUE PAR L'ACCORD DE 2007	23
II. DES STIPULATIONS CIBLÉES	24
A. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ	24
B. UNE PLUS GRANDE COOPÉRATION	26
1. <i>Les modalités fonctionnelles</i>	26
2. <i>L'extension du champ de la coopération</i>	27
CONCLUSION	31
EXAMEN EN COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 780 (2013-2014) 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.

Ce protocole (« ci-après, le « Protocole »), **signé le 24 juin 2010, vise à modifier un premier accord signé en avril 2007¹**, dit « de ciel ouvert », (ci-après, « l'Accord »), relatif à l'exploitation des services de transport aérien entre les Etats-Unis et les pays membres alors de la Communauté européenne.

Ce premier accord de libéralisation a permis d'ouvrir les liaisons transatlantiques aux compagnies européennes et américaines. En outre, il a mis en place **un cadre réglementaire plus stable** pour les relations aériennes entre les pays de la Communauté et les Etats-Unis. Enfin, il s'est substitué aux accords bilatéraux dont la conformité au droit communautaire avait été contestée.

Le présent Protocole poursuit l'ouverture de l'accès au marché, tout en tendant à approfondir la coopération avec les Etats. Il représente un enjeu économique significatif puisque il a été conclu entre deux partenaires, qui représentent, à eux deux, environ 60 % de l'aviation mondiale.

Il permet non seulement de créer de nouveaux débouchés commerciaux mais également de prendre en compte les dimensions environnementales et sociales du transport aérien, dans un cadre réglementaire de concurrence et de sûreté, strictement défini.

Son application provisoire est prévue à son article 9. En conséquence, il sera mis en oeuvre par la France dès l'achèvement de la présente procédure de ratification par votre Haute Assemblée. Le projet de loi autorisant son approbation a, en effet, été adopté par l'Assemblée nationale, le 23 juillet 2014².

¹ Cet accord a été ratifié par la 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.

² Texte n° 363 adopté par l'Assemblée nationale le 26 juin 2014.

PREMIÈRE PARTIE : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DU CADRE DU MARCHÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE

Les relations aériennes franco-américaines, notamment du point de vue des investissements et des libertés aériennes, sont régies par l'accord européen de transport conclu en 2007, modifié par le protocole de 2010.

Ce **cadre juridique unique** pour les services de transport aérien entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats-Unis **tend à établir un espace aérien ouvert entre les deux côtés de l'Atlantique**.

En son sein, les transporteurs aériens européens et américains sont libres d'exploiter des services entre tout aéroport de l'Union européenne et tout aéroport des Etats-Unis. **L'accord facilite en effet, « l'accès aux marchés en levant les restrictions pesant sur les routes transatlantiques, les capacités offertes, les fréquences des vols ou encore le nombre de compagnies pouvant opérer »**

I. 2007 : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DÉCISIVE VERS LA LIBÉRALISATION DU CIEL

A. LES ETATS UNIS, UN PARTENAIRE CLÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE AÉRIENNE

Nonobstant les accords bilatéraux habituellement utilisés pour fixer un cadre juridique au transport aérien international, la **Communauté européenne a élaboré une politique aérienne extérieure**. En effet, les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 novembre 2002 relatifs à des accords bilatéraux entre certains Etats membres de la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique, arrêts dits de « Ciel ouvert »¹, ont constitué la première étape de cette construction.

Elle a été précisément définie dans une communication de la **Commission** européenne de 2005², intitulée « *Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté* ». Elle consiste à conclure à l'échelle de la Communauté européenne des **accords de transport aérien** avec, d'une part, les pays de la politique européenne de voisinage et, d'autre part, les **partenaires clés de l'Union**.

¹ Cour de justice de l'Union européenne : <http://curia.europa.eu/> - Affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98 concernant le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne.

² Communication de la Commission européenne COM (2005) 79 final, du 11 mars 2005.

La politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine du transport aérien **appliquée à ces partenaires diffère sensiblement de celle organisée pour les voisins de l'Union**, essentiellement sur les questions d'harmonisation réglementaire et d'accès au marché.

En effet, **la convergence réglementaire**, c'est-à-dire le rapprochement des normes, voire leur reconnaissance mutuelle, **se substitue au principe d'harmonisation sur les règles européennes, prévu pour les seize pays voisins**¹.

Afin d'être autorisée à ouvrir des négociations avec un partenaire clé de l'Union, la Commission doit démontrer au Conseil la plus-value d'une approche européenne par rapport au traditionnel cadre bilatéral. Celle-ci se mesure par rapport à un faisceau de critères, tels que les perspectives de croissance pour les entreprises européennes, l'amélioration d'accès à un marché donné, la mise en place ou le renforcement d'un cadre concurrentiel équitable, la convergence des réglementations, la qualité de l'offre pour les usagers du transport aérien...

À ce jour, **seules deux conventions de transport aérien** ont été signées² par l'Union européenne et ses Etats membres, au titre de la politique menée avec les partenaires clés. Il s'agit de l'accord avec les Etats-Unis précité de 2007 et celui conclu avec le **Canada en 2009**.

Ces deux accords se distinguent essentiellement par le degré d'ouverture des marchés, d'une part, et de libéralisation de l'investissement dans les transporteurs aériens, d'autre part.

Ainsi **l'accord canadien organise l'ouverture du marché en quatre étapes**, liées au degré de libéralisation de l'investissement, **au terme desquelles l'ouverture sera totale**. En effet, l'accès porte, en plus des droits prévus par l'accord américain, sur le cabotage et les droits de septième liberté, sans restriction pour les passagers comme pour les services de fret.

L'Accord américain de 2007 avec les Etats-Unis se limite à mentionner cet objectif de poursuite de l'ouverture des marchés, « *notamment en facilitant les investissements* ». Rappelons que la loi américaine plafonne à 25 % la détention par des étrangers des actions avec droit de vote. Nous verrons que le Protocole de 2010 tend à énoncer plus clairement cet objectif.

¹ Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie et Ukraine.

² Les négociations engagées en 2010 avec le Brésil n'ont pas encore abouti. Quant aux négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, elles sont interrompues depuis 2009.

En ce qui concerne **l'investissement étranger** dans les transporteurs aériens, **l'accord canadien pose le principe d'une libéralisation totale de celui-ci**¹. Les évolutions de la législation canadienne déterminent le rythme de cette ouverture. La législation du pays limite actuellement à 25 % la détention par des intérêts étrangers des actions avec droit de vote des entreprises canadiennes.

S'agissant des prochaines étapes de la politique aérienne extérieure de l'Union, les conclusions du Conseil adoptées en décembre 2012 nous indiquent que la Turquie et l'Inde ont été identifiées comme étant des priorités de négociation pour la Commission. Toutefois, le cas de la Turquie devrait être abordé sous l'angle des accords de voisinage afin de parvenir à harmoniser rapidement les réglementations.

B. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'ACCORD DE 2007

Depuis le 30 mars 2008, la France applique provisoirement les stipulations de l'Accord de 2007, dans la perspective de son entrée en vigueur qui reste subordonnée à l'achèvement des procédures spécifiques à chacun des Etats membres et aux Etats-Unis².

Toutefois, **l'accord bilatéral franco-américain** sur les transports aériens du **18 juin 1998** demeure le cadre juridique applicable aux parties du territoire français auxquelles les traités sur l'Union européenne ne s'appliquent pas³.

¹ *L'accord canadien permettra à des intérêts européens de détenir et contrôler des entreprises canadiennes, et à des transporteurs européens de s'établir sur le territoire canadien pour y exploiter des services intérieurs et internationaux, et réciproquement.*

² *Aux interrogations de votre rapporteur sur les délais de ratification, il a été précisé que « A ce jour, aucun des accords de transport aérien négociés au niveau européen n'est encore entré en vigueur, l'accord signé avec le Maroc en 2006 étant le premier accord pour lequel le Secrétariat général du Conseil a indiqué avoir reçu en 2014 l'intégralité des notifications attendues des Etats membres précisant que leurs procédures internes *ad hoc* avaient été accomplies. Ces délais sont le fruit de la multiplicité des Parties dans ces accords aériens de nature mixte, les vingt-sept Etats membres dans le cas de l'accord avec les Etats-Unis de 2007 devant procéder à la ratification de l'accord, procédures qui peuvent subir des retards pour de multiples raisons. Aucune information sur une éventuelle incompatibilité avec le droit ou des intérêts nationaux n'a été relayée par la Commission européenne. L'Allemagne est le dernier Etat membre à procéder à l'examen de l'accord de transport aérien avec les Etats-Unis de 2007, examen qui devrait être achevé prochainement d'après les informations transmises par les autorités allemandes à la Commission européenne. »*

³ *Sont principalement concernées les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, ces deux dernières disposant de compétences propres, mais limitées, en matière de négociation d'accords de transport aérien.*

1. Des opportunités commerciales incomplètes

A titre liminaire rappelons que l'article 3 de l'Accord de 2007 tend à lever les restrictions sur les liaisons internationales entre l'Union européenne et les États-Unis (**droits de troisième et de quatrième libertés**) ainsi que sur les liaisons au-delà de l'Union européenne et des États-Unis (**droits de cinquième liberté**).

Figure n° 1 : Les libertés de l'air

Première liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir.

Deuxième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales¹.

Troisième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité.

Quatrième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité.

Cinquième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers. Cette liberté permet de rentabiliser certaines routes, en permettant aux avions de ne pas repartir à vide.

Seules les cinq premières libertés ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d'un traité international.

Sixième liberté de l'air - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États. À la différence des cinq premières libertés, la sixième ne figure pas comme telle dans aucun accord sur les services aériens largement reconnus, tel l'« Accord sur les cinq libertés ». Cette liberté permet l'installation de *hubs*.

¹ Adoptées en 1952, les 2 premières libertés n'ont pas été ratifiées par la Russie.

Septième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d'un service à destination ou en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité. Ainsi, une compagnie française peut négocier avec une autre compagnie française localisée à Singapour la possibilité d'opérer à partir de Singapour.

Huitième liberté de l'air - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la septième liberté de l'air) à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège (on parle aussi de « cabotage consécutif »). Cette liberté n'est pas appliquée aux États-Unis qui protègent les compagnies nationales en interdisant aux étrangères de transporter du fret ou des passagers à l'intérieur du pays.

Neuvième liberté de l'air - droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l'État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d'un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État (on parle aussi de « cabotage autonome »).

Source : OACI Mis à jour le 1^{er} juin 2012

En conséquence, au-delà des questions de sécurité, l'Accord de 2007 a mis en place une première ouverture des marchés. Il a ainsi permis aux transporteurs aériens américains et ceux de l'Union européenne de **librement fournir leurs services entre tout aéroport des États-Unis et tout aéroport de l'Union européenne, sans limitation du nombre de compagnies aériennes, de fréquence des services** ou de capacité des appareils utilisés. (Troisième et quatrième libertés) Les droits commerciaux comprennent aussi **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 (cinquième liberté).

S'agissant de la septième liberté, les rapports apparaissent asymétriques entre les Parties. Les transporteurs européens bénéficient du droit de **septième liberté** pour les services tout-cargo, sans que les transporteurs américains y aient accès. De tels droits sont toutefois octroyés aux transporteurs américains par plusieurs États membres¹.

¹ Il s'agit de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg, de Malte, de la Pologne, du Portugal, des Républiques slovaque et tchèque.

S'agissant des bénéfices commerciaux et économiques, force est de constater que **les prévisions** de la Commission européenne en 2007 se sont révélées **optimistes**. Elle envisageait alors une augmentation du trafic de passagers de 26 millions ainsi que la création de 72 000 emplois cumulés sur cinq ans. Or, depuis la signature de l'Accord, le trafic aérien de passagers entre l'Union européenne et les Etats-Unis s'est contracté de 2 %, sur la base d'un trafic pour l'année 2013 estimé à 51 millions de passagers (*cf.* Figure 2).

Les causes de ces écarts entre ces prévisions et la réalité du marché **sont nombreuses**. Elles résident notamment dans **la crise économique, la restructuration du secteur du transport aérien ainsi que la maturité du marché transatlantique**.

En effet, la crise économique s'est traduite par un recul de 7 % du trafic global entre les deux continents en 2009 et 2010¹ par rapport au niveau de 2007, qui n'a pas été rattrapé à ce jour. Ce constat doit être toutefois nuancé en fonction des Etats membres. Ainsi, le trafic entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis avait reculé de plus de 15 % entre 2007 et 2010 alors que le nombre de passagers sur le marché français ne fléchissait que de l'ordre de 0,7 %. Quant au marché allemand, bien que plus impacté² que le marché français, il a retrouvé son niveau de 2007, dès 2011.

En ce qui concerne les Etats-Unis, la restructuration du secteur du transport aérien a été favorisée par la législation américaine sur les entreprises en difficulté³. La réduction du nombre d'acteurs ainsi que la multiplication des alliances, (*cf.* encadré n° 2) a entraîné une rationalisation des réseaux qui s'est traduite notamment par une **stagnation du nombre des liaisons entre aéroports européens et américains**.

Cette dernière ainsi que l'amélioration de la productivité des transporteurs ont entraîné une **réduction de 13 % des emplois** sur la période 2007-2013⁴, avec un retrait plus marqué pour les compagnies américaines⁵ que pour les compagnies européennes⁶. Cette asymétrie illustre les efforts de restructuration importants réalisés par les transporteurs américains, bénéficiant du cadre avantageux de la législation sur les entreprises en difficulté. En conséquence, les résultats de ces derniers ont progressé plus rapidement que ceux de leurs homologues européens.

¹ Soit environ 48,5 millions passagers.

² - 3,6 % en 2009.

³ Chapter 11.

⁴ En 2013, les principales compagnies européennes et américaines employaient environ 524 000 personnes. Source : *Airline Business*.

⁵ Réduction de 16%.

⁶ Baisse de 10 %.

Figure n° 2 : Point sur le trafic aérien avec les Etats-Unis

- Les services passagers

Le trafic entre les Etats-Unis et l'Union européenne, estimé à 51 millions de passagers en 2013, concerne essentiellement huit des Etats membres représentant 95 % du trafic total : le Royaume-Uni avec 17,7 millions de passagers, soit 35 % du trafic global, l'Allemagne avec 10,6 millions (21 % du trafic), la France avec 6,7 millions (13 % du trafic), les Pays-Bas avec 4,9 millions (10 % du trafic), l'Espagne et l'Italie avec 2,7 millions de passagers chacune (5 % du trafic), l'Irlande avec 2,1 millions (4 % du trafic) et la Belgique avec 1,1 million de passagers (2 % du trafic). A eux-seuls, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, représentent 78 % de ce trafic transatlantique¹.

La consolidation du secteur, débutée dans les années 90 aux Etats-Unis, s'est traduite par une réduction importante du nombre des acteurs, côté américain : Delta Airlines a absorbé Northwest Airlines en 2009, United Airlines a fait de même avec Continental Airlines en 2010 et US Airways et American Airlines ont fusionné en 2013. Les acteurs historiques européens demeurent toujours des acteurs de référence sur leur marché respectif². Globalement, les transporteurs européens détiennent 54 %³ de l'offre de sièges sur les Etats-Unis.

La consolidation européenne, débutée plus tardivement, s'est également traduite par des regroupements (Air France et KLM, Lufthansa, Austrian, Brussel Airlines et Swiss au sein du groupe Lufthansa, British Airways et Iberia pour le groupe IAG), la crise économique exacerbant la nécessité de restructurer un secteur encore morcelé en Europe.

L'évolution la plus remarquable sur le marché transatlantique concerne la place prépondérante des partenariats mis en place entre transporteurs européens et américains au travers des alliances, voire des entreprises communes (Joint-Venture), qui représentent de 50 % à 80 % de l'offre de sièges sur chacun des principaux marchés évoqués supra⁴.

- Le fret aérien

En 2013, 2,5 millions de tonnes de fret ont été transportées entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Ce trafic concerne à 93 % sept Etats membres, l'Allemagne avec 29 % du tonnage total, le Royaume-Uni avec 27%, les Pays-Bas 11%, la France 10%, et le Luxembourg, la Belgique, et l'Italie : 4%.

Source : Eurostat

¹ Hormis ces huit Etats membres, il convient de mentionner le Danemark, le Portugal, la Suède, la Pologne, l'Autriche et la Finlande par ordre décroissant.

² British Airways sur le marché britannique, Lufthansa (Allemagne), Air France (France), KLM (Pays-Bas), Iberia (Espagne), Alitalia (Italie), Aer Lingus (Irlande) et Brussels Airlines (Belgique).

³ source : "Official Airline Guide" pour les données de capacité.

⁴ Si le marché italien est dominé par l'alliance SkyTeam (Alitalia et Delta Airlines) qui représente 53 % de l'offre, les transporteurs de l'alliance OneWorld (British Airways et American Airlines) proposent 55 % des sièges sur le marché britannique, alors que les compagnies Air France et Delta Airlines, partenaires dans SkyTeam, représentent 71 % de la capacité du marché français.

Depuis lors, **l'année 2014 a marqué une nouvelle évolution. Le nombre de liaisons entre les deux côtés de l'Atlantique (211) est devenu pour la première fois significativement supérieur aux à celles répertoriées en 2007, soit 197.**

Enfin, les prévisions de 2007 ont insuffisamment pris en compte l'état de maturité du marché transatlantique. Tout d'abord, la plupart des principaux Etats membres avait d'ores et déjà conclu des accords de ciel ouvert avec les Etats-Unis ou bien des conventions autorisant un large accès au marché.

Il convient également d'observer qu'**une des possibilités nouvelles** offertes par cet accord, à savoir le droit pour tout transporteur européen de desservir tout aéroport des Etats-Unis au départ de tout aéroport européen sans obligation d'être établi dans l'Etat membre concerné, **n'a été saisie que par de rares compagnies européennes. Air France, parmi celles-ci, a tenté l'expérience en 2008-2009** en desservant Los Angeles puis New-York au départ de Londres. Cependant, **l'absence de résultat l'a conduite à cesser cette exploitation en propre.**

Quant au bilan de l'Accord en termes de tarifs « passagers », il apparaît¹ que **le prix du billet sur le marché nord-américain² a été très largement influencé par la crise économique.** Un point bas a été enregistré en 2009 lorsque, d'une part, les effets de la crise se sont fait pleinement sentir dans le secteur du transport aérien en surcapacité, et que d'autre part, le cours du pétrole était relativement bas. Depuis 2009, le prix des billets est étroitement corrélé à l'évolution du prix du baril de brut.

2. Une coopération approfondie en matière de sécurité

En revanche, le bilan apparaît beaucoup plus satisfaisant en ce qui concerne notamment la coopération réglementaire en matière de sécurité et de sûreté au profit des usagers.

Elle repose sur le principe de convergence qui **est organisé par l'annexe II de l'Accord.** Les principaux objectifs en sont de renforcer la compréhension mutuelle de l'application des procédures et des pratiques dans le cadre des régimes de concurrence respectifs, et de réduire les possibilités de conflits dans leur application.

¹ Etude réalisée en 2012 pour le compte de la Commission européenne ;

² i.e. Etats-Unis et Canada.

Votre rapporteur rappelle qu'un **comité mixte**, composé de représentants des Parties, a été institué par l'Accord afin d'en assurer **le suivi et la mise en œuvre**. Cet organe constitue une innovation majeure par rapport au cadre bilatéral traditionnel qui ne prévoit que des dispositions fixant les modalités de résolution des conflits.

Ce comité, coprésidé par la Commission européenne et le Département d'Etat des Etats-Unis, se réunit régulièrement pour examiner l'ensemble des sujets relatifs à l'exploitation des services aériens et à la mise en œuvre de l'accord, dans le cadre d'un ordre du jour fixé conjointement. Depuis la signature de l'Accord, quinze réunions du comité mixte ont été organisées, témoignant de l'intensité de la coopération américano-européenne.

En outre, la coopération entre les Parties se développe également par **d'autres canaux qui garantissent la spécialisation et la continuité des échanges**.

S'agissant plus particulièrement de la **sécurité, cette collaboration s'est**, en outre, **matérialisée par la conclusion de l'accord** entre les Etats-Unis d'Amérique et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine de la réglementation de la sécurité de l'aviation civile, entré en vigueur le 1^{er} mai 2011¹.

Quant à la sûreté aérienne, elle fait l'objet d'échanges réguliers entre les autorités européennes et l'administration américaine² afin d'adapter en temps réel les mesures de sûreté au niveau de la menace. En dépit des différences de normes, cette coopération s'est traduite, par exemple, par la reconnaissance mutuelle à compter du 1^{er} juin 2012 des mesures de sûreté appliquées au transport de marchandises, permettant de supprimer les inspections redondantes et l'application de normes différentes en fonction de la destination des marchandises.

Dans le domaine de la **navigation aérienne**, la Commission européenne et l'administration américaine de l'aviation civile³, ont mis en place une communication étroite dans le but d'assurer l'interopérabilité des systèmes du contrôle aérien de nouvelle génération⁴.

¹ Cet accord a pour objectifs l'acceptation réciproque des démonstrations de conformité et des agréments délivrés par les autorités aéronautiques, de promouvoir un degré élevé de sécurité, de garantir un niveau élevé de coopération réglementaire et d'harmonisation dans de nombreux domaines.

² Transport Security Agency.

³ Federal Aviation Administration (FAA).

⁴ Il s'agit du SESAR pour les européens et Next-Gen pour les Américains. Un mémorandum de coopération a été signé en 2011. Cette coopération s'étendant à d'autres aspects de la recherche-développement dans le domaine de l'aviation civile.

En revanche, les approches américaines et européennes diffèrent sur les sujets environnementaux. Ainsi, le traitement des nuisances sonores sur les aéroports est distinct des deux côtés de l'Atlantique. Il a été ainsi indiqué à votre rapporteur que *« les Américains [ont] une approche plus économique que les Européens, plus prompts à imposer des restrictions d'exploitation notamment nocturnes. [...] La situation des aéroports américains, généralement localisés dans un contexte urbain moins dense que celui des principales plateformes européennes, autorise les Américains à privilégier l'économie des entreprises de transport aérien en ne recourant que rarement à des mesures contraignant leur activité »*¹.

Toutefois, sans renier leurs approches respectives, Américains et Européens ont réaffirmé leur volonté d'appliquer **une méthodologie commune, la méthode dite de l'approche équilibrée adoptée en 2005 par l'OACI**, pour définir les réponses à apporter pour ce type de nuisances.

Cette approche prévoit des actions de réduction de bruit à la source, de planification de l'occupation foncière autour des plates-formes aéroportuaires et d'optimisation des procédures de navigation aérienne avant toute instauration de restriction d'exploitation sur un aéroport.

Cette différence de sensibilité conduit la partie américaine, dans le cadre du comité mixte de l'accord aérien, à vérifier la bonne application de l'approche équilibrée. Selon les informations transmises à votre rapporteur, il apparaît que les communications organisées dans ce cadre ont permis de répondre aux attentes de l'administration américaine, notamment s'agissant des mesures de restriction d'exploitation récemment introduites sur l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle.

¹ In Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

II. 2010 : LA POURSUITE DES RELATIONS AÉRIENNES VERS UN MEILLEUR ÉQUILIBRE

Le Protocole constitue une nouvelle étape dans la réalisation de l'ouverture des marchés, d'une part, et de la libéralisation de l'investissement dans les transporteurs aériens, d'autre part. En outre, il renforce la coopération en matière aérienne avec les Etats-Unis.

A. DE NOUVEAUX DROITS COMMERCIAUX CONDITIONNELS

1. Une nouvelle étape

Le Protocole¹ vise à poursuivre l'ouverture des marchés souhaitée par la Partie européenne.

En matière de fret, les transporteurs américains pourront effectuer une liaison entre l'Union européenne et un pays tiers, sans devoir inclure une ville américaine dans le trajet (**droits de septième liberté**). Rappelons que les compagnies européennes bénéficient d'un tel droit depuis 2007.

Quant au transport de passagers, le Protocole tend à permettre aux compagnies aériennes américaines et européennes de proposer des services en **septième liberté au départ du territoire de l'autre Partie vers cinq Etats tiers**, dont la liste sera ultérieurement établie par le comité mixte.

L'octroi de ces droits est cependant soumis à la **réalisation de conditions**.

En effet, le Protocole prévoit un **mécanisme incitatif**, qui octroie des **droits additionnels aux transporteurs européens**, en contrepartie d'une évolution de la réglementation européenne sur les restrictions d'exploitation liées aux nuisances sonores dans les aéroports.

L'évolution de législation² attendue concerne notamment les restrictions d'exploitation fondées sur le bruit³ afin d'octroyer à la Commission européenne le pouvoir de contrôler la conformité des procédures mises en œuvre par les Etats membres, préalablement à l'application des restrictions d'exploitation.

¹ Cf. article 6.

² Cf. Directive 2002/30/CE du parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002.

³ Elle concerne les aéroports qui affichent plus de 50 000 mouvements par an.

En réponse à votre rapporteur sur l'état d'avancement de cette nouvelle réglementation, il a été précisé notamment que « *le texte du règlement 598/2014¹, a été rédigé pour notamment répondre aux préoccupations américaines dans la mesure où [...] il oblige l'Etat membre qui envisage d'instaurer des mesures de restriction d'exploitation sur un aéroport, à prendre en considération les remarques formulées par la Commission européenne avant toute décision portant sur des restrictions d'exploitation* ».

En outre, la législation européenne soumettant les vols au départ ou à l'arrivée des aéroports européens, au mécanisme d'échange de quotas pour la totalité du vol, a été assouplie², à la suite des garanties obtenues dans le cadre de l'OACI, lors de l'adoption d'un mécanisme mondial pour lutter contre les effets du transport aérien sur le climat³.

En ce qui concerne **les droits additionnels des transporteurs américains**, ils sont soumis à la **modification de la législation relative à la nationalité économique des compagnies de transport**. (Cf. Infra B. La préparation de l'ouverture des investissements)

Le comité mixte, instauré par l'Accord, **devra formellement confirmer** que cette évolution des législations européenne et américaine répond aux conditions énoncées dans le Protocole.

Une autre avancée en termes d'ouverture du marché du transport aérien réside dans **l'extension du droit pour les compagnies européennes d'effectuer des vols financés par le gouvernement américain**, sous réserve de certaines conditions. (Cf. Partie II article 7). L'Accord de 2007 limitait de telles liaisons.

Quant aux conditions générales d'une concurrence juste et équitable, il convient de relever que les Parties partagent la même approche sur la question des subventions et aides d'Etat susceptibles de fausser la concurrence. Les redevances d'usage imposées aux transporteurs aériens pour la fourniture d'installations et de services d'aéroport, de navigation aérienne ou de sûreté sont fixées selon des critères garantissant un traitement juste et non discriminatoire des entreprises.

¹ Ce règlement a pour objectif de faciliter l'atténuation du bruit au niveau de chaque aéroport et de permettre le recours à des restrictions d'exploitation en conformité avec la méthodologie dite de « l'approche équilibrée », adoptée par l'OACI en 2005.

² En matière de lutte contre le changement climatique, la directive 2008/101/CE a intégré les activités aériennes dans le système européen d'échange de quotas de gaz à effet de serre (Emission Trading Scheme - ETS) établi par la directive 2003/87/CE.

³ Lors de sa 38ème Assemblée générale en octobre 2013, l'OACI a adopté une résolution qui fixe comme objectif l'élaboration d'ici 2016 d'un mécanisme de marché mondial pour l'aviation internationale qui devrait être mis en œuvre à partir de 2020. Dans le prolongement de cette résolution, les Etats membres et le Parlement européen ont adopté le règlement 421/2014 du 16 avril 2014 qui exclut du dispositif ETS jusqu'en 2016 les vols entrant ou sortant de l'Union européenne. Cette mesure tend à réduire les tensions sur ce dossier notamment vis-à-vis des Etats-Unis.

En ce qui concerne **les niveaux d'exigence en termes de sécurité ou de sûreté**, ils sont comparables aux Etats-Unis et dans les Etats membres de l'Union européenne.

2. Des marges de manœuvre

Pour autant votre rapporteur tient à observer que **des marges de progrès** existent dans le cadre de la réduction des différences concernant l'accès aux marchés aériens.

Ainsi, **s'agissant du marché intérieur américain**, il convient de relever que **le Protocole n'a pas élargi les possibilités commerciales offertes aux transporteurs européens en matière de cabotage**. Le droit de fournir des services¹ entre deux aéroports américains à l'intérieur d'un Etat **demeure exclu** du champ de l'Accord. Votre rapporteur le regrette car les compagnies aériennes américaines peuvent exercer au sein de l'Union européenne des droits de trafic entre Etats membres, en continuation de leurs services de/vers les Etats-Unis².

En outre, si **la location à des compagnies américaines d'appareils européens avec équipages** serait un moyen d'accéder partiellement au marché intérieur américain, cette possibilité n'est pas prévue par le Protocole. Aucune information n'a été fournie à votre rapporteur permettant d'envisager une évolution de la réglementation américaine sur le sujet.

Toutefois, **l'interdiction aux transporteurs européens d'effectuer des vols intérieurs aux Etats-Unis doit être relativisée**, dans la mesure où le modèle économique de ces derniers ne les conduit pas à poursuivre leur vol au-delà de leur premier point d'entrée aux Etats-Unis.

D'autres facteurs restrictifs concernent plus indirectement l'environnement concurrentiel. Ainsi, les transporteurs européens soulignent les conditions particulièrement favorables de la législation américaine de redressement des entreprises dite du « chapitre 11 ». Elle prévoit une procédure de réorganisation des entreprises en difficulté, sans pareil dans l'Union européenne.

En outre, la prise en charge par l'Etat américain des primes d'assurance des transporteurs aériens à la suite des événements du 11 septembre 2001 s'est traduite par une envolée du coût de l'assurance. L'ensemble de ces éléments ferment l'accès des transporteurs européens sur le marché américain.

¹ Transport de passagers, de courrier et de marchandises.

² Ces liaisons entre pays européens par des transporteurs américains sont autorisés à condition de ne pas effectuer ces services entre deux points d'un même Etat.

B. LA PRÉPARATION DE L'OUVERTURE DES INVESTISSEMENTS

1. Un mécanisme incitatif...

Le Protocole a également pour objet de préparer **l'ouverture des investissements étrangers dans les transporteurs aériens des Etats-Unis** car ils demeurent, à ce jour, **soumis à une double limitation**.

D'une part, la **totalité des ressortissants étrangers ne peut détenir plus du quart des actions avec droit de vote** d'une entreprise aérienne américaine¹. D'autre part, le contrôle effectif des transporteurs des Etats-Unis doit relever d'intérêts américains. Or cette situation interdit le regroupement d'entreprises entre les deux côtés de l'Atlantique, facteur de consolidation du marché du transport aérien.

C'est pourquoi, le Protocole réaffirme le principe de l'ouverture en énonçant que : *« Les parties s'engagent à poursuivre l'objectif commun consistant à continuer de lever les obstacles à l'accès aux marchés (...) notamment en facilitant l'accès de leurs transporteurs aériens aux marchés mondiaux de capitaux »*.

Cette libéralisation de l'investissement dans les transporteurs aériens permettrait aux entreprises de mettre en œuvre de nouvelles stratégies capitalistiques, allant au-delà des entreprises communes déjà mises en place sur les services transatlantiques par les partenaires des trois alliances (*OneWorld, Star Alliance et SkyTeam*).

En conséquence, la législation américaine relative à la nationalité économique des entreprises de transport aérien doit être modifiée afin d'autoriser la détention à 100 %, et le contrôle effectif, par des intérêts européens.

Afin d'inciter à ces modifications, le Protocole prévoit un mécanisme octroyant de nouveaux droits de trafic aux transporteurs des Etats-Unis lorsque la loi américaine aura été modifiée.

Conformément au Protocole, **les transporteurs aériens américains bénéficieront des droits de septième liberté**, d'une part, en matière de fret d'une part, et d'autre part, de transport de passagers au départ de l'autre Partie vers cinq Etats tiers.

¹ Pour mémoire, la réglementation européenne impose la détention à plus de 50 % et le contrôle effectif des transporteurs européens par des intérêts européens. Cependant, elle prévoit de pouvoir y déroger si un accord international, auquel l'Union est partie, en dispose autrement. Cette condition sera satisfaite dans le cadre des accords américain et canadien dès que les législations internes de ces pays auront été adaptées.

2. ... qui n'a pas encore porté ses fruits

Votre rapporteur constate, toutefois, **l'absence de progrès en ce domaine**. Il lui a été indiqué que « *si des études suggèrent que la politique d'Open Skies menée depuis les années 1990 par les Etats-Unis doit évoluer vers encore plus d'ouverture, y compris dans le domaine des investissements étrangers dans les transporteurs aériens, les informations échangées au cours des réunions semestrielles du comité mixte de l'accord de transport aérien ne laissent pas prévoir de changement de cap à court terme sur cette question* (les investissements étrangers dans une compagnie aérienne américaine sont toujours limités à 25 % des actions avec droit de vote, le contrôle effectif du transporteur devant relever d'intérêts américains).

Enfin, la volonté de la Commission européenne pour inclure le transport aérien, dont la libéralisation des investissements dans les transporteurs aériens, dans les discussions en cours sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) n'a pas reçu un accueil favorable de la partie américaine qui estime que l'accord de transport aérien est le cadre juridique adapté. »

Cependant, des perspectives positives se font jour. Votre rapporteur salue, en effet, la création en 2014 d'un groupe de travail par l'OACI afin d'évaluer la possibilité de conclure un accord multilatéral sur ce sujet.

Force est donc de convenir que le **Protocole ne marque qu'une étape dans la longue construction du cadre réglementaire du transport aérien entre les Etats-Unis et les membres de l'Union européenne. Vigilance, patience, pragmatisme et persévérance constituent des mots d'ordre essentiels** dans la réalisation des objectifs de l'Accord ainsi modifié.

C. UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION

1. Un comité mixte aux pouvoirs renforcés

Le Protocole¹ a pour objet de renforcer la coopération entre les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union européenne afin de rendre compatibles les futurs systèmes de navigation aérienne américain et européen. Il tend également à approfondir les échanges dans les domaines de la sécurité et de la sûreté.

S'agissant des simplifications administratives, le Protocole en poursuit le processus. En effet, l'Accord avait déjà supprimé la désignation officielle des transporteurs aériens, procédure habituellement en vigueur dans les accords bilatéraux, par laquelle un Etat notifie officiellement à un autre Etat le transporteur aérien choisi pour utiliser tout ou partie des droits prévus par l'accord.

¹ Cf. article 5 du Protocole.

Le Protocole, quant à lui, instaure la reconnaissance mutuelle de certaines décisions administratives, comme celles relatives aux vérifications de la capacité financière et des compétences en matière de gestion d'une entreprise de transport aérien, réalisées à l'occasion de la délivrance d'une licence de transporteur aérien et de son suivi.

Les négociateurs du texte de 2010 ont également souhaité prévoir la possibilité d'étendre cette simplification administrative à d'autres décisions réglementaires, en attribuant cette compétence au comité mixte.

2. La dimension environnementale et sociale renforcée

En matière d'environnement, les stipulations de l'article 3 du Protocole, confirment l'engagement des Parties à appliquer le principe de l'approche dite équilibrée de l'OACI (*Cf. infra*). Elles prévoient la prise en compte des parties intéressées, fixent les délais d'information et détaillent le contenu du rapport qui conclut à la nécessité de prendre des mesures de restriction.

SECONDE PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE L'ACCORD DE 2007 PAR LE PROTOCOLE DE 2010

Le Protocole du 24 juin 2010 comprend dix articles, un Appendice et une déclaration commune. Il constitue une nouvelle étape dans le processus de libéralisation du ciel et de coopération en matière de sécurité et de sûreté.

I. LE PROTOCOLE, UNE ÉTAPE PRÉVUE PAR L'ACCORD DE 2007

L'Accord de 2007 a pour objet d'« ouvrir les marchés et maximiser les avantages pour les consommateurs, les transporteurs aériens, les travailleurs et les populations des deux côtés de l'Atlantique. »¹ Toutefois, **il a été conçu dès son élaboration comme une première étape** de la configuration d'un cadre juridique équilibré. Certaines questions telles que l'accès au marché et la détention de la propriété des transporteurs devaient être approfondies dans un cycle de négociations supplémentaires, comme en témoignent les observations formulées dans l'exposé des motifs :

« *Cependant, l'accord de 2007 n'avait pas permis de satisfaire l'ensemble des objectifs des deux Parties, les Américains considérant que cet accord ne clarifiait pas la problématique des restrictions d'exploitation appliquées sur certains aéroports européens pour des raisons environnementales, restrictions que les Américains assimilent à des entraves à l'exercice des droits de trafic garantis par l'accord et, pour leur part, les Européens estimant que le résultat obtenu en 2007 ne répondait pas pleinement à leurs attentes en terme d'ouverture des marchés qu'il s'agisse de l'accès au capital des compagnies aériennes américaines ou de la libéralisation des droits de trafic.* »

C'est pourquoi, **l'article 21 de l'Accord contient l'engagement des Parties de poursuivre notamment la libéralisation** des droits de trafic ainsi que les opportunités supplémentaires d'investissements étrangers.

Plus précisément, **cinq objectifs jugés prioritaires avaient été alors identifiés** :

- « a) la poursuite de la libéralisation des droits de trafic ;
- b) les opportunités d'investissements étrangers supplémentaires ;
- c) l'effet des mesures environnementales et des contraintes liées aux infrastructures sur l'exercice des droits de trafic ;
- d) le meilleur accès au transport aérien financé par les pouvoirs publics ;
- e) la fourniture d'aéronefs avec équipage ».

¹ Préambule du Protocole.

Aux termes de l'article, les négociations devaient être engagées au plus tard soixante jours après l'entrée en vigueur de l'accord, soit le 30 mars 2008. Une évaluation des progrès réalisés devait être effectuée, au plus tard dix-huit mois à compter de la date à laquelle les négociations devaient commencer.

Les Parties pouvaient se réserver alors le droit de suspendre certains droits prévus dans l'Accord, en l'absence de progrès des négociations, avant le 30 novembre 2010¹.

La signature du Protocole, issu des travaux tenus lors de huit sessions de négociations entre mai 2008 et mars 2010, a permis de supprimer cette disposition. Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, *« l'absence d'accord et une suspension des droits acquis auraient contraint les compagnies aériennes à renoncer à une politique de développement de leur réseau mise en place dans le cadre de l'espace aérien ouvert entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique créé par l'accord de 2007. »*

II. DES STIPULATIONS CIBLÉES

A. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ

L'article 6 est au cœur du dispositif du Protocole en énonçant que *« les Parties s'engagent à poursuivre l'objectif commun consistant à continuer de lever les obstacles à l'accès aux marchés afin de maximiser les avantages pour les consommateurs, les transporteurs aériens, les travailleurs et les populations des deux côtés de l'Atlantique, notamment en facilitant l'accès de leurs transporteurs aériens aux marchés mondiaux de capitaux afin de mieux refléter les réalités de l'industrie aéronautique mondiale, en renforçant le système de transport aérien transatlantique et en établissant un cadre qui encouragera les autres pays à ouvrir leurs propres marchés des services aériens. »*

A cet effet, il prévoit une **extension des possibilités des droits aériens**, dans une nouvelle rédaction de l'article 21 de l'Accord.

S'agissant des transporteurs américains, les restrictions en matière de transport de fret au départ ou à destination du territoire des États membres de l'Union européenne, sans lien avec un service desservant le territoire américain (droits de septième liberté) seront levées.

¹ i.e un délai de douze mois qui suivent le début de la phase d'examen des progrès réalisés. Cf. paragraphe 3 de l'article 21 de l'Accord.

Quant au transport des passagers, les compagnies aériennes américaines pourront également offrir des services de **septième liberté avec cinq pays tiers** dont la liste doit être arrêtée par le comité mixte¹.

Des droits similaires seront garantis aux transporteurs de l'Union européenne. L'article 6² leur octroie le droit d'exploiter des services mixtes réguliers entre des points des Etats-Unis et de cinq autres pays, sans desservir de point sur le territoire de l'Union européenne et de ses Etats membres (droits de septième liberté).

En outre, **l'article 6** du Protocole renvoyant à la nouvelle Annexe 6³ **assouplit les conditions d'investissement dans les transporteurs aériens de certains pays tiers**. Ainsi, des intérêts américains ou européens pourront détenir et contrôler un transporteur aérien d'un pays tiers, sans que cette compagnie ne perde le droit de desservir le territoire européen ou américain au motif qu'elle n'est plus contrôlée par les intérêts du pays tiers.

Elle pourra donc continuer à opérer vers les territoires des États membres ou américain, en dépit de la prise de contrôle européen ou américain. La possibilité d'investir dans des transporteurs de pays tiers tend à offrir des opportunités stratégiques pour l'expansion des compagnies européennes et américaines. Un inventaire des pays concernés sera réalisé par le comité mixte. Ceux-ci doivent satisfaire aux critères de « bonnes relations de coopération en matière de services aériens ».

Ces nouvelles opportunités commerciales sont toutefois liées aux évolutions législatives de chacune des Parties. Les droits additionnels américains dépendent de l'édiction d'une réglementation permettant la détention par des intérêts européens d'une participation majoritaire dans le capital de transporteurs américains.

Les libertés supplémentaires européennes sont conditionnées par la modification de la législation relative aux restrictions d'exploitation fondées sur le bruit dans les aéroports les plus importants afin de permettre à la Commission européenne de contrôler la conformité de telles restrictions avant leur mise en œuvre.

¹ *La liste doit être établie au plus tard un an après la signature du présent protocole. Aux interrogations de votre rapporteur, il a été indiqué que « les décisions du comité mixte étant adoptées par consensus, chacune des deux Parties dispose de facto d'un droit de véto. [...] Les travaux du groupe de travail installé dans le cadre du comité mixte pour élaborer une proposition conforme à l'esprit de ce nouvel article 21 n'ont, à ce jour, pas permis d'aboutir sur cette question. [...] En guise de compromis, le groupe de travail a également étudié l'hypothèse d'une liste unique de cinq pays sans enjeux commerciaux qui pourrait recueillir l'aval des deux Parties. »*

² Cf. a) du paragraphe 4 de l'article 6.

³ *Conformément à l'article 8 du Protocole, le texte de l'Annexe 6 figure dans l'Appendice. Les stipulations de la nouvelle Annexe 6, « Propriété et contrôle des transporteurs aériens d'un État tiers », se substitueront aux dispositions de l'article 2 de l'annexe 4 de l'Accord de 2007, dès satisfaction des conditions énumérées au nouvel article 21, « Extension des possibilités ».*

La réalisation des conditions est déterminée grâce à l'examen annuel par le comité mixte de l'évolution de la situation et des modifications législatives, conformément à l'article 6¹.

En outre, **l'article 6 organise la tenue de consultations** dès que l'une des Parties a satisfait à ses obligations afin d'inciter l'autre Partie à respecter son engagement. L'échec de telles consultations peut conduire à ne pas autoriser les droits additionnels.

L'article 7 qui supprime et remplace les dispositions prévues à l'annexe III de l'Accord concerne les services de transport achetés par le gouvernement des Etats-Unis.

Désormais les transporteurs aériens européens auront le droit d'offrir des vols réguliers financés par le gouvernement américain, sous certaines conditions. Ce transport doit être effectué soit entre deux points situés en dehors des Etats-Unis, ou entre un point situé aux Etats-Unis et un point localisé en dehors de ce pays.

B. UNE PLUS GRANDE COOPÉRATION

1. Les modalités fonctionnelles

La coopération emprunte plusieurs voies. La principale réside dans les travaux du **Comité mixte**, prévu à **l'article 18** de l'Accord. Ce dernier est chargé de développer la coopération entre les Parties, d'examiner la mise en oeuvre de l'Accord et, le cas échéant, de tenter de résoudre des questions liées à son interprétation ou à son application. Modifiant trois paragraphes **dudit article**, **l'article 5** renforce les modalités de la coopération. Il stipule que le comité peut notamment :

- envisager les domaines susceptibles d'être inclus dans l'Accord ;
- apporter les réponses appropriées aux conséquences sociales de l'Accord ;
- encourager les démarches visant à développer le système respectif de gestion du trafic aérien des Parties en vue d'optimiser leur interopérabilité et leur compatibilité, à en réduire les coûts et à en améliorer leur sécurité, leur capacité et leurs performances en termes d'environnement ;
- encourager l'élaboration de propositions de projets communs dans le domaine de la sécurité aérienne, notamment avec des pays tiers ;
- promouvoir les échanges entre experts sur les nouveaux développements législatifs et réglementaires, en matière notamment de

¹ Cf. paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6.

sûreté, de sécurité, d'environnement, d'infrastructures aéroportuaires (y compris les créneaux horaires) et de protection des consommateurs.

Une autre modalité d'approfondissement de la coopération est le principe de reconnaissance mutuelle des décisions, posé à l'article 2 du Protocole¹.

Ainsi, les autorités aéronautiques saisies d'une demande d'autorisation d'exploitation de la part d'un transporteur aérien de l'autre Partie reconnaissent toute décision réglementaire² relative à la conformité faite par les autorités aéronautiques de cette autre Partie, comme si cette décision réglementaire avait été faite par elle-même, sans faire de vérifications supplémentaires.

2. L'extension du champ de la coopération

L'article 3, modifiant l'article 15 de l'Accord, stipule que « les Parties reconnaissent l'importance de protéger l'environnement dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale, les coûts et les avantages de mesures destinées à protéger l'environnement devant être soigneusement pesés, tout en favorisant conjointement, le cas échéant, des solutions globales efficaces. En conséquence, les Parties entendent collaborer pour limiter ou réduire, de façon économiquement raisonnable, les incidences de l'aviation internationale sur l'environnement. »

Cette coopération conduit notamment à favoriser l'amélioration de la connaissance scientifique des effets des émissions du transport aérien, le développement de technologies aéronautiques respectueuses de l'environnement et la recherche et le développement de carburants alternatifs durables pour l'aviation.

Afin de renforcer l'effectivité de cet objectif, l'article 3 organise la saisine du Comité mixte si une Partie considère qu'une question liée à la protection de l'environnement dans le contexte de l'aviation, soulève des préoccupations quant à l'application de l'Accord ainsi modifié.

¹ L'article 2 insère un nouvel article 6 bis à l'Accord.

² La définition des décisions réglementaires est par ailleurs complétée à l'article 1 du Protocole. Sont ainsi insérées à l'article 1^{er} de l'Accord deux nouvelles définitions. La première porte sur la vérification de la nationalité des intérêts détenant et contrôlant une entreprise de transport aérien. La seconde porte sur le contrôle de l'aptitude financière de ces transporteurs ainsi que sur leurs compétences en matière de gestion et de respect des normes d'exploitation de service aérien.

L'article 3 tend également à **réaffirmer le principe de l'approche équilibrée, s'agissant de la gestion du bruit.**

Figure n° 3 : Définition du principe de l'approche équilibrée

Poursuivant le développement d'une politique de protection de l'environnement, la trente troisième Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale, en 2001, a défini le concept « d'approche équilibrée » de la gestion du bruit.

Cette approche constitue une méthode d'action pour traiter des nuisances sonores générées par les aéronefs sur les aéroports. Elle consiste à identifier les problèmes de bruit sur un aéroport puis à analyser les diverses mesures disponibles pour les atténuer en examinant quatre éléments principaux : la réduction du bruit à la source, la planification et la gestion de l'utilisation des terrains, les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit et les restrictions de l'exploitation.

L'approche équilibrée introduit également la dimension « coûts-bénéfices », les solutions envisagées devant être mises en œuvre en tenant compte de leur impact économique.

Source : Éléments transmis par le ministère des affaires étrangères et du développement

Ainsi l'article 3 définit une procédure préalable à l'application des mesures de restrictions en matière de nuisance sonore¹, dans les aéroports comptant plus de 50 000 mouvements d'avions à réaction subsoniques civils par an². Toute restriction doit désormais être communiquée à l'autre Partie au minimum 150 jours avant son entrée en vigueur. *À sa demande, l'autre Partie a le droit d'obtenir sans délai un rapport écrit expliquant les raisons de l'introduction de la restriction, l'objectif environnemental assigné à l'aéroport et les mesures qui ont été envisagées pour atteindre cet objectif. Ce rapport contient l'évaluation des coûts et avantages probables des différentes mesures envisagées³.*

*Les restrictions d'exploitation sont i) **non discriminatoires**, ii) **pas plus restrictives que nécessaires** pour atteindre l'objectif environnemental assigné à l'aéroport concerné et iii) **non arbitraires**. »*

En outre, le Protocole octroie à la Commission européenne le pouvoir d'une part, d'évaluer, avant leur application, le processus ayant conduit à l'adoption de telles mesures et d'autre part, d'engager l'action judiciaire appropriée si les procédures *ad hoc* n'ont pas été respectées⁴.

¹ Cf. Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002.

² Nb : Seulement huit aéroports français gèrent plus de 50 000 mouvements d'avions à réaction subsoniques civils par an : Bâle-Mulhouse, Lyon, Marseille, Nice, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly et Toulouse.

³ Cf. b etc du paragraphe 5 de l'article 3.

⁴ Cf. paragraphe 4 de l'article 6 du Protocole.

La dimension sociale est introduite à l'**article 4** du Protocole qui insère un nouvel article 17 *bis* dans l'Accord. Il stipule que **les Parties en reconnaissent l'importance en convenant des avantages** qui découlent de « *l'application de normes du travail élevées à des marchés ouverts* ». Il ajoute que « *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.* »

Enfin, les **articles 9 et 10** du Protocole comprennent les stipulations traditionnelles du droit des traités en matière d'application provisoire et d'entrée en vigueur. Cette dernière est fixée à la plus tardive des deux dates suivantes : la date d'entrée en vigueur de l'Accord¹, ou un mois après la date de la dernière notification d'approbation du Protocole². Le Protocole sera applicable provisoirement par la France dès sa ratification.

¹ L'Allemagne est le dernier Etat membre à devoir approuver l'Accord de 2007.

² La Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, le Luxembourg, la République Tchèque, et la Suède ont notifié la réussite de leurs procédures internes d'approbation du Protocole.

CONCLUSION

L'accord entre les Etats-Unis, d'une part, et l'Union européenne, et ses Etats membres, d'autre part, a permis dans un premier temps de définir un cadre juridique unique et stable pour l'exploitation des services de transport aérien entre les deux continents qui couvre près de 60 % du trafic aérien mondial. Il s'est alors substitué aux accords bilatéraux dont la conformité au droit communautaire avait été contestée.

Toutefois, **la complexité des enjeux a requis de procéder de manière pragmatique** en renvoyant, à des négociations ultérieures, les points ne permettant pas alors un consensus.

Les nouvelles avancées, objet du Protocole issu des négociations menées entre mai 2008 et juin 2010, concernent tout d'abord la poursuite de la libéralisation des droits de trafic et celle des investissements.

Ces nouveaux droits pour les Parties européennes et américaine sont soumis à des conditions, répondant aux préoccupations des Parties. Ces conditions concernent, d'une part, la modification des modalités d'application des restrictions d'exploitation pour nuisances sonores par les Etats membres de façon à permettre un contrôle de conformité préalable, et d'autre part, la libéralisation des investissements dans les transporteurs américains.

En outre, une partie majeure des stipulations du Protocole est également consacrée à **la coopération, qui se trouve ainsi renforcée, notamment en matière environnementale et sociale.**

Le Protocole constitue donc une nouvelle étape dans l'approfondissement des relations aériennes entre les deux continents afin de rendre le trafic aérien plus efficace et plus sécurisé, au profit des consommateurs, des transporteurs aériens et des travailleurs.

Tout en convenant que la réalisation de certaines des conditions, notamment en matière de libéralisation des investissements dans les transporteurs américains, requerra du temps, votre rapporteur relève que le présent **Protocole a le mérite de constituer un point de non-retour** dans le processus de construction du cadre de transport aérien entre les deux continents¹. Il permet d'ores et déjà de ne pas revenir sur les stipulations acquises.

¹ La signature du Protocole fait en effet échec aux stipulations de l'Accord permettant aux Parties revenir sur les droits acquis en cas d'échec des négociations.

Votre rapporteur souhaite ajouter deux remarques.

Premièrement sur la méthode, même si les procédures d'adoption des projets de loi de ratification ne donnent lieu, en règle générale, qu'à des procédures accélérées et en toute hypothèse sont non amendables, il est extrêmement dommage que l'accélération d'examen des conventions, voulue par le Gouvernement, n'ait pas pu permettre, compte tenu du calendrier sénatorial, de procéder aux auditions pertinentes. En l'espèce, le texte a été adopté par l'Assemblée nationale, le 23 juillet dernier alors qu'il a été signé quatre ans plus tôt.

Deuxièmement, sur le fond, l'accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne qui nous est présenté aujourd'hui préfigure le type de rapports de force que nous retrouverons dans les négociations des traités TAFTA et TTIP. C'est-à-dire un abandon de normes au profit de bénéfices hypothétiques en matière d'investissement ou d'emploi. Le rôle du Parlement en l'état réduit à une portion congrue, acceptable dans le cadre de la présente ratification, ne le sera absolument pas dans le cadre des deux autres textes évoqués, compte tenu notamment de la mobilisation citoyenne. Notre commission devrait mettre en place une procédure adaptée à l'arrivée de ces deux textes.

Nonobstant ces observations finales, votre rapporteur vous propose d'adopter le **projet de loi n° 780 (2013-2014)** 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 octobre 2014, sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de **Mme Nathalie Goulet**, rapporteur sur le **projet de loi n° 780 (2013-2014)** 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.

Après l'exposé du rapporteur, un bref débat s'est engagé.

M. Christian Cambon, président. – Les observations du rapporteur sont fondées et devront être examinées dans le cadre du bureau. Il conviendrait de prévoir à l'avance des auditions grâce à un calendrier législatif préétabli. Un rapport d'information est en cours de préparation.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Mme Michelle Demessine. – Je profite de vos observations pour signaler une convention de coopération civile avec la Turquie qui présente de forts enjeux.

Quant au présent accord, on nous parle d'engagements réciproques mais je suis sceptique sur ceux des Etats-Unis qui refusent le cabotage aux entreprises européennes. Je ne voterai donc pas ce texte.

Puis la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a **proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.