

N° 234

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 2008

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 de 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 M. Philippe NOGRIX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 668, 682 et T.A. 110

Sénat : 207 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA GENÈSE DE L'ACCORD « CIEL OUVERT » ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS	6
A. LA REMISE EN CAUSE DU RÉGIME DES ACCORDS BILATÉRAUX.....	6
B. UNE NÉGOCIATION MENÉE SUR PRÈS DE QUATRE ANS	7
II. L'ACCORD EURO-AMÉRICAIN D'AVRIL 2007 ET SES ENJEUX	9
A. LES PRINCIPALES CLAUSES DE L'ACCORD	9
1. <i>Les dispositions relatives aux dessertes</i>	9
2. <i>Les dispositions relatives aux investissements et au contrôle des compagnies aériennes</i>	12
3. <i>Les autres dispositions</i>	13
B. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'ACCORD.....	14
1. <i>Un accord aux incidences notables pour le trafic aérien transatlantique</i>	14
2. <i>Les objectifs d'une nouvelle étape dans la libéralisation des liaisons aériennes transatlantiques</i>	15
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROJET DE LOI	23

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 7 février dernier, a pour objet d'autoriser la ratification de l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis, d'autre part, signé à Bruxelles le 25 avril 2007 et à Washington le 30 avril 2007.

Négocié par la Commission européenne dans le cadre d'un mandat reçu par le Conseil en juin 2003, cet accord doit se substituer aux accords bilatéraux sur le transport aérien conclus entre les Etats-Unis et la plupart des Etats européens, ces accords bilatéraux n'apparaissant pas compatibles avec le droit communautaire, au vu d'une jurisprudence définie en novembre 2002 par la Cour de justice des communautés européennes. Des règles uniformes s'appliqueront désormais aux relations entre l'espace aérien européen dans son ensemble et les Etats-Unis.

L'objectif poursuivi par l'Union européenne est d'établir, à terme, un espace aérien sans frontière et un marché unique des services aériens avec les Etats-Unis. L'accord signé en avril 2007 constitue une première étape dans cette voie. Il permet notamment aux compagnies européennes de mettre en place des liaisons aériennes vers les Etats-Unis à partir de n'importe quelle ville de l'Union européenne. Toutefois, des restrictions subsistent concernant leur capacité à exploiter des vols entre deux villes des Etats-Unis ou à investir dans les compagnies aériennes américaines. Aussi l'accord prévoit-il explicitement le lancement, dans les deux mois suivant son entrée en vigueur, de négociations sur une seconde étape d'ouverture de l'accès aux marchés.

Votre rapporteur rappellera tout d'abord le contexte ayant conduit à la négociation de l'accord euro-américain d'avril 2007, avant d'en présenter les dispositions et les enjeux.

I. LA GENÈSE DE L'ACCORD « CIEL OUVERT » ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS

Le droit international consacre la souveraineté des Etats sur leur espace aérien. Aussi les droits d'atterrissage des compagnies aériennes dans un pays étranger sont-ils régis par des accords intergouvernementaux conclus entre les pays concernés. Ces accords d'Etat à Etat désignent les compagnies autorisées à exploiter les lignes aériennes et comportent généralement des dispositions relatives aux destinations desservies, à la fréquence des vols et aux volumes de trafic.

Depuis plus d'une vingtaine d'années s'est engagé un **mouvement de libéralisation du trafic aérien**, avec la conclusion d'une nouvelle génération d'**accords dits « ciel ouvert »** qui élargissent considérablement les possibilités de dessertes. Dans ce type d'accords, les routes aériennes et les capacités sont libres, les prix sont déterminés par le marché et toutes les compagnies des Etats signataires opèrent dans des conditions égales et équitables. Les accords « ciel ouvert » ont notamment contribué au développement des liaisons aériennes transatlantiques, mais ils conservent leur nature exclusivement bilatérale.

La **Cour de justice des Communautés européennes** a considéré qu'en vertu du droit communautaire, les compagnies européennes devaient bénéficier d'une égalité de traitement quant à leurs possibilités d'exploiter des liaisons transatlantiques, cette égalité n'étant pas assurée par la coexistence d'accords bilatéraux différents liant les Etats de l'Union et les Etats tiers. C'est dans ce cadre qu'a été engagée la **conclusion d'un accord unique liant l'ensemble des Etats européens et les Etats-Unis**.

A. LA REMISE EN CAUSE DU RÉGIME DES ACCORDS BILATÉRAUX

La Commission européenne a engagé en 1998 une **procédure en manquement contre huit Etats membres ayant conclu des accords bilatéraux de transport aérien avec les Etats-Unis**, au motif que certaines dispositions de ces accords empiétaient sur des compétences externes de la Communauté européenne et créaient une situation discriminatoire à l'encontre de compagnies de pays européens n'ayant pas conclu de tels accords.

Le **5 novembre 2002**, la **Cour de justice des Communautés européennes** déclarait contraires au droit communautaire les accords « ciel ouvert » conclus par le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne dans la mesure où ils méconnaissaient la compétence exclusive externe de la Communauté sur certains aspects relatifs à la fixation de tarifs sur les liaisons intracommunautaires applicables aux transporteurs non communautaires. Par ailleurs, la Cour a considéré que ces sept accords « ciel ouvert » ainsi que l'accord signé en 1977 entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, comportaient des clauses sur la propriété et le

contrôle des compagnies aériennes incompatibles avec le droit communautaire, dans la mesure où elles permettraient aux Etats-Unis de refuser des droits de trafic aux compagnies contrôlées par d'autres Etats membres et constituaient de ce fait une discrimination entravant le principe de libre établissement.

La France, pour sa part, n'était pas visée par cet arrêt, mais elle a été concernée peu après par une procédure identique, suite à l'accord aérien passé avec les Etats-Unis le 18 juin 1998.

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés n'interdit pas aux Etats membres de négocier des accords bilatéraux de transport aérien, mais elle restreint considérablement le champ d'application potentiel de ces derniers, compte tenu d'une part de la compétence communautaire exclusive reconnue dans certains domaines et, d'autre part, de la **nécessité d'assurer une égalité de traitement entre les compagnies de tous les Etats européens**.

Au-delà de la révision des accords visés par la procédure, cette jurisprudence conduisait donc à envisager une **refonte totale du cadre actuel des relations aériennes transatlantiques** qui repose jusqu'à présent sur des accords bilatéraux liant les Etats-Unis et 22 Etats de l'Union européenne¹.

Le 5 juin 2003, le Conseil des ministres des transports de l'Union européenne a donné mandat à la commission d'engager avec les Etats-Unis la **négociation d'un accord sur les services aériens**.

Portant à la fois sur des matières de compétence nationale et de compétence communautaire, cet **accord de nature mixte** était destiné à être signé tant par la Communauté elle-même que par ses Etats membres, et à se substituer à la vingtaine d'accords bilatéraux existants, dont la conformité au droit communautaire n'était plus assurée.

B. UNE NÉGOCIATION MENÉE SUR PRÈS DE QUATRE ANS

Le Conseil avait assigné à la Commission européenne un **mandat de négociation ambitieux** fixant comme objectif l'établissement d'un espace aérien sans frontières entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Dans l'esprit des autorités européennes, cet espace aboutirait entre les deux ensembles à un **marché unique des services aériens**, à l'intérieur duquel les investissements pourraient circuler librement et où les transporteurs aériens européens et américains seraient en mesure de fournir des services aériens sans aucune restriction, y compris sur le marché intérieur des deux parties.

Toutefois, conscient que la réalisation intégrale de ce mandat exigerait des évolutions considérables de la législation des Etats-Unis, notamment la suppression des restrictions existantes concernant la propriété et le contrôle des compagnies américaines par des intérêts étrangers et la

¹ *Tous les Etats de l'Union européenne à l'exception de Chypre, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Slovaquie.*

possibilité, pour des compagnies étrangères, d'exploiter des liaisons intérieures américaines, le Conseil avait explicitement admis la **possibilité de mettre en œuvre un accord par étapes**, pour autant que soient prévus des mécanismes assurant le passage aux étapes suivantes.

Officiellement lancées lors du sommet entre l'Union européenne et les États-Unis tenu à Washington le 25 juin 2003, les discussions ont abouti en mars 2007, à l'issue de onze réunions de travail et de deux sessions de négociation.

L'une des principales difficultés rencontrées concernait le droit pour des compagnies étrangères d'exploiter des liaisons aériennes intérieures, également appelé **droit de trafic de cabotage**¹. Dans le régime actuel, les accords bilatéraux entre les États européens et les États-Unis n'ouvrent pas de possibilité de cabotage. Toutefois, la plupart d'entre eux autorisent les compagnies aériennes à assurer une liaison avec un autre État à partir d'un aéroport du pays partenaire. De ce fait, **les compagnies aériennes américaines ont déjà la possibilité de relier deux aéroports européens se trouvant dans deux pays différents**, par exemple Paris puis Francfort ou encore Londres puis Paris, à partir d'un point de départ situé sur le sol américain. Cette situation revient à reconnaître aux compagnies américaines un droit de cabotage au niveau communautaire, les compagnies européennes ne pouvant pour leur part desservir consécutivement deux villes situées aux États-Unis.

La reconnaissance du droit de cabotage aux États-Unis pour les compagnies européennes figurait au rang des objectifs poursuivis par l'Union européenne. Celle-ci a toutefois accepté que ce droit ne puisse pas être inclus d'emblée dans un accord de première étape. En contrepartie, l'Union européenne souhaitait obtenir des avancées notables dans la **levée des restrictions à la propriété et au contrôle des transporteurs aériens aux États-Unis**.

Dans cette optique, le département américain des transports a présenté en novembre 2005 une proposition de réglementation qui réinterprétait l'obligation légale imposée aux transporteurs des États-Unis d'être placés sous le « contrôle effectif » de citoyens des États-Unis, de manière à étendre les possibilités offertes aux citoyens étrangers d'investir dans les entreprises de transport aérien des États-Unis et de participer à leur gestion. Cette proposition a suscité des débats et des observations du Congrès. Elle a finalement été retirée en décembre 2006.

Un nouveau cycle de négociation a donc été nécessaire afin de parvenir, par d'autres moyens, à un projet d'accord acceptable par l'Union européenne. Celui-ci a abouti le 2 mars 2007. Après approbation par le Conseil des ministres des transports le 22 mars 2007, il a été signé lors du sommet entre l'Union européenne et les États-Unis le 30 avril 2007.

¹ En droit aérien, le cabotage désigne le transport de passagers, de courrier et de marchandises entre deux points à l'intérieur d'un État, effectué par un autre État ou une entreprise de transport aérien d'un autre État.

II. L'ACCORD EURO-AMÉRICAIN D'AVRIL 2007 ET SES ENJEUX

L'accord euro-américain « ciel ouvert » peut être considéré comme un premier pas très important dans la voie d'un marché transatlantique intégré du transport aérien. Son principal effet sera d'étendre très substantiellement les possibilités, pour les compagnies aériennes européennes, d'exploiter des lignes vers les Etats-Unis, et ce depuis n'importe quel point d'Europe. L'impact sera particulièrement sensible sur l'aéroport de Londres-Heathrow qui concentre à lui seul près de 40 % du trafic transatlantique, mais dont la desserte depuis ou vers les Etats-Unis était jusqu'à présent réservée à quatre compagnies aériennes seulement.

En revanche, l'accord ne permet pas aux compagnies européennes d'exploiter des liaisons entre deux villes américaines. Il ne remet pas davantage en cause les dispositions restrictives sur les investissements étrangers au sein des compagnies aériennes. Ces points doivent être à l'ordre du jour de la négociation d'un accord de seconde étape, qui est explicitement prévue par le texte et qui sera lancée avant la fin du printemps 2008.

A. LES PRINCIPALES CLAUSES DE L'ACCORD

L'accord de transport aérien du 30 avril 2007 comporte 22 articles et 5 annexes. En application de son article 22, il remplacera dès son entrée en vigueur les accords bilatéraux conclus entre les Etats-Unis et 22 pays de l'Union européenne mentionnés dans l'annexe 1.

1. Les dispositions relatives aux dessertes

L'une des principales dispositions de l'accord concerne la **levée des restrictions sur les liaisons internationales entre l'Union européenne et les Etats-Unis** (article 3).

Il s'agit tout d'abord de **généraliser la possibilité, pour les compagnies de chacune des deux parties, de desservir n'importe quel point situé dans l'autre partie** (droits de 3^{ème} et de 4^{ème} liberté). **Les compagnies européennes, quelle que soit leur nationalité, pourront desservir n'importe quelle ville des Etats-Unis à partir de n'importe quelle ville d'Europe.** A l'inverse, n'importe quelle compagnie aérienne américaine sera autorisée à opérer vers n'importe quelle destination européenne. A titre d'exemple, Air France pourra desservir New York depuis Londres ou Francfort, ce qui n'est pas possible aujourd'hui. En outre, les compagnies aériennes européennes auront le droit d'assurer la liaison entre les Etats-Unis et des pays tiers faisant partie de l'Espace aérien commun européenne (EACE), comme la Norvège, l'Islande ou la Croatie.

LES « LIBERTÉS » DE L'AIR

Le droit international aérien a consacré cinq « libertés » qui sont ainsi définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) :

- **1^{ère} 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** ;

- **2^{ème} 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 commerciales** ;

- **3^{ème} 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** ;

- **4^{ème} 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** ;

- **5^{ème} 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**.

L'OACI distingue quatre autres « libertés » qui ne bénéficient pas de la même reconnaissance internationale mais peuvent être prévues par des accords particuliers :

- **6^{ème} 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** ;

- **7^{ème} 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 ;

- **8^{ème} 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 7^{ème} liberté de l'air) à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège ;

- **9^{ème} 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**.

(source : OACI)

L'accord lève également les restrictions sur la possibilité **pour les compagnies de chaque partie d'assurer des liaisons vers une tierce destination**, au-delà des Etats-Unis pour les compagnies européennes ou au-delà de leur destination européenne pour les compagnies américaines (droit de 5^{ème} liberté).

Pour les **services tout-cargo**, les transporteurs européens bénéficient également du droit de 7^{ème} liberté, c'est-à-dire d'effectuer une liaison entre les Etats-Unis et un pays tiers sans nécessairement inclure une ville européenne dans le trajet. L'accord ne prévoit pas un droit équivalent pour les transporteurs américains, mais cette possibilité leur est déjà ouverte dans le cadre d'accords avec plusieurs Etats européens (Allemagne, France, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie, République tchèque).

Ces différents droits de transport aérien s'exercent sans restriction sur le nombre de vols, d'appareils et de routes.

En revanche, l'article 3 **exclut explicitement le droit d'assurer le trafic de cabotage**. Ainsi, **les compagnies aériennes européennes ne sont pas autorisées à effectuer des vols intérieurs aux Etats-Unis**. Les compagnies américaines ne peuvent exploiter une liaison entre deux points situés à l'intérieur d'un même Etat européen. Rien ne leur interdit cependant d'assurer des liaisons entre deux pays européens.

L'absence de libéralisation du cabotage maintient une distorsion à l'encontre des compagnies européennes, les compagnies américaines pouvant opérer librement sur l'espace aérien européen commun, dès lors que la liaison n'est pas strictement nationale. Toutefois, l'accord permet aux transporteurs européens de créer des filiales aux Etats-Unis qui seront quant à elles autorisées à assurer des vols intérieurs sous réserve du respect de conditions strictes. En outre, la pratique du partage de codes¹, consacrée par l'accord, permet aux compagnies européennes de commercialiser des liaisons intérieures assurées par leurs partenaires américaines.

L'accord prévoit aussi la libéralisation des activités commerciales en reconnaissant aux transports aériens de chaque partie, le droit d'établir des bureaux sur le territoire de l'autre partie « *aux fins de la promotion et de la vente de services aériens et d'activités connexes* » (article 10). Ce principe s'applique également aux accords de coopération commerciale, tels que les accords de réservation de capacité ou de partage de code déjà mentionnés, et les accords de franchisage² ou de marque.

¹ Le partage de code permet l'utilisation de l'indicatif de vol d'un transporteur pour un service assuré par un autre transporteur.

² Le franchisage consiste pour un transporteur aérien à octroyer le droit d'utiliser certains de ses éléments d'identité commerciale (par exemple son indicatif de vol, ses couleurs et ses symboles commerciaux, à un franchisé, lui permettant de commercialiser ou de fournir ses produits de services aériens, en général sous réserve de normes et contrôles destinés à maintenir la qualité souhaitée par le franchiseur.

L'article 13 de l'accord consacre également la **liberté de tarification des services aériens**. Les compagnies aériennes européennes pourront fixer les prix en fonction du marché. Les compagnies américaines devront, pour leur part, respecter la réglementation communautaire pour les tarifs appliqués aux services exploités « entre un point situé dans un Etat membre et un point situé dans un autre Etat membre ».

Il est à noter que l'accord pose le principe d'une ouverture aux compagnies européennes de l'accès aux transports aériens financés et achetés par les pouvoirs publics américains, au titre de la loi fédérale sur les transports aériens (programme dit « *Fly America* »). L'annexe 3 restreint cependant la portée de cette disposition en excluant tout trafic lié au département de la défense ainsi que les routes faisant l'objet d'un contrat avec une compagnie américaine.

2. Les dispositions relatives aux investissements et au contrôle des compagnies aériennes

La question des investissements étrangers dans les compagnies aériennes constituait l'un des points difficiles des négociations et n'a pas été véritablement résolue dans cet accord de première étape.

L'annexe 4 maintient les deux **limitations posées par la législation américaine** actuelle, à savoir que la totalité du capital détenu par des ressortissants étrangers dans une compagnie américaine **ne peut dépasser 25 % des actions à droit de vote** et que les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à avoir le contrôle réel d'un transporteur aérien des Etats-Unis.

Sous cette réserve, l'accord permet la détention par des ressortissants européens de 50 % ou plus du capital total d'un transporteur américain, sans que cette détention ne soit considérée comme constitutive d'un contrôle dudit transporteur. La portée pratique de cette disposition reste limitée puisque l'on voit mal une compagnie européenne réaliser un tel investissement sans droit de regard sur la conduite de la société.

Dans un souci d'équilibre, l'accord impose une contrainte similaire, jusqu'alors inexistante, aux compagnies américaines. Celles-ci ne pourront être propriétaires majoritaires d'une compagnie européenne ni en assurer le contrôle effectif.

Il faut également préciser que l'accord prend en compte le cas des compagnies européennes assurant le contrôle de compagnies d'un pays tiers. Les Etats-Unis ne pourront plus s'opposer aux activités de transporteurs aériens d'un Etat tiers, au motif qu'une part substantielle de la propriété de ces transporteurs serait détenue par des investisseurs ressortissants de l'Union européenne. De la même manière, les Etats-Unis ne remettront pas en cause les vols de compagnies communautaires, si des pays européens, hors Union européenne, investissent dans leur capital.

3. Les autres dispositions

L'article 18 de l'accord établit un **comité mixte**, composé de représentants des parties, qui se réunit au moins une fois par an. Ce comité est chargé de développer la coopération, d'examiner la mise en œuvre de l'accord et, le cas échéant, de tenter de résoudre des questions liées à son interprétation ou son application. En matière de coopération, il promeut les échanges entre experts sur les questions de sûreté, de sécurité, d'environnement, d'infrastructures portuaires et de protection des consommateurs. Il examine également les conséquences sociales de l'accord et tient, par ailleurs, un inventaire des questions relatives aux aides d'Etat, soulevées par l'une ou l'autre partie. Enfin, il encourage la consultation sur les questions liées au transport aérien traitées au sein des organisations internationales et dans les relations avec les pays tiers, en vue notamment d'examiner l'opportunité d'adopter une approche commune.

L'accord comporte des dispositions particulières sur la coopération entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le domaine de la **sécurité** et de la **sûreté**. L'article 8 prévoit notamment des consultations au sujet des normes de sécurité concernant les installations aéronautiques, les équipages ou encore les avions. Ces consultations, qui doivent se dérouler dans un délai de 45 jours, peuvent déboucher sur une demande de mesures correctives. Si ces mesures correctives ne sont pas mises en œuvre dans un délai raisonnable, les autorités compétentes qui ont fait la demande de consultation se réservent le droit de refuser, révoquer ou limiter l'autorisation d'exploitation ou l'agrément technique du transporteur concerné. En matière de sûreté, l'accord fait référence à différentes conventions existantes que les parties s'engagent à respecter. Il pose également le principe d'une assistance mutuelle, sur demande, pour faire face à toute menace pour la sûreté de l'aviation civile. La possibilité de mesures d'urgence est également envisagée, en stipulant l'obligation de notification immédiate aux autorités compétentes de l'autre partie. Enfin, l'accord met l'accent sur l'importance « *de collaborer en vue de l'adoption de pratiques et de normes compatibles afin de renforcer la sûreté du transport aérien et de réduire les divergences entre les réglementations* » (article 9).

L'accord prévoit des consultations entre les autorités en charge de la **concurrence** de chaque partie, à savoir le ministère américain des transports et la Commission européenne. Il s'agit de renforcer la compréhension mutuelle des régimes de concurrence afin, notamment, de réduire les possibilités de conflits entre ces régimes et de promouvoir une régulation selon des approches compatibles. Reconnaissant que les subventions et aides d'Etat peuvent fausser la concurrence loyale et équitable entre les transporteurs aériens, les deux parties s'engagent à échanger des informations et à examiner les mesures prises par l'une ou l'autre d'entre elles. Ces dispositions concernent aussi bien « *des injections de capitaux, des subventions croisées, des dons, des garanties,*

la propriété, des réductions ou exonérations d'impôts, de la part de toute entité publique ».

Dans l'article 15 de l'accord, 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* ». Si une partie estime que l'application d'une mesure de protection de l'environnement soulève des préoccupations quant à la mise en œuvre de l'accord, elle peut demander une réunion du comité mixte pour en débattre.

Le comité mixte peut également être saisi des questions relatives à la protection des consommateurs (article 16).

B. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'ACCORD

L'accord **s'appliquera provisoirement à partir du 30 mars 2008** (article 25) et définitivement après l'accomplissement des procédures internes dans chacun des Etats membres de l'Union européenne. Il se traduira très rapidement par des conséquences concrètes, avec la création de nouvelles dessertes vers les Etats-Unis depuis l'Europe.

Par ailleurs, de nouvelles négociations doivent également s'engager en vue de réaliser une seconde étape dans la libéralisation des relations aériennes transatlantiques.

1. Un accord aux incidences notables pour le trafic aérien transatlantique

L'accord « ciel ouvert » entre l'Union européenne et les Etats-Unis couvrira **plus de 60 % du trafic aérien mondial**.

L'une de ses conséquences les plus immédiates sera d'**élargir considérablement les possibilités de dessertes pour les pays qui ne disposent pas d'accords « ciel ouvert » avec les Etats-Unis** (Royaume-Uni, Irlande, Espagne, Grèce, Bulgarie, Hongrie), et a fortiori pour ceux dépourvus de tout accord bilatéral (Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Estonie).

L'accord aura une **incidence majeure sur l'aéroport de Londres-Heathrow**, qui concentre à lui seul **près de 40 % de l'ensemble des vols entre l'Europe et les Etats-Unis**.

Renégocié en 1977, l'accord de transport aérien entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis (accord dit « Bermuda II ») est particulièrement protectionniste. Il limite les liaisons entre les deux pays, au départ de l'aéroport de Heathrow, à quatre transporteurs : deux britanniques (British Airways, Virgin Atlantic) et deux américains (American Airlines et United Airlines). Cette situation permet à une compagnie comme British Airways de réaliser environ 60 % de ses résultats sur les vols transatlantiques, considérés comme particulièrement lucratifs.

La remise en cause de l'accord américano-britannique n'a pas été sans susciter de fortes réticences de Londres qui a obtenu un report de l'entrée en vigueur de l'accord ciel ouvert, initialement prévue fin octobre 2007, au 30 mars prochain. Ce délai permet d'attendre l'achèvement d'un nouveau terminal de l'aéroport de Heathrow qui sera exploité par la compagnie British Airways.

A compter du mois prochain, Heathrow sera ouvert à toutes les compagnies américaines et à toutes les compagnies européennes. A titre d'exemple, Air France mettra en service un vol quotidien Londres – Los Angeles. Air France commercialisera également des vols Londres – New York et Londres – San Francisco en partage de code avec son partenaire Delta Airlines.

Sur l'ensemble de l'Union européenne, les possibilités de dessertes depuis ou vers les Etats-Unis seront élargies. Par exemple, Lufthansa pourra exploiter la ligne Paris – Washington et Air France pourra proposer des vols Atlanta – Munich en partage de code avec Delta Airlines.

Les principales compagnies européennes se sont préparées à tirer profit de ce nouveau contexte.

Air France et Delta Airlines ont créé une joint venture destinée à renforcer leur présence sur le marché transatlantique. Si les deux compagnies conservent, au plan comptable, leurs revenus et leurs coûts sur les lignes de l'Atlantique Nord, elles ont prévu, à compter de 2010, de se répartir à parts égales le surplus de résultat produit par la croissance sur les liaisons transatlantiques.

Pour sa part, British Airways projette de créer une nouvelle compagnie spécialisée dans les liaisons transatlantiques, Fly OpenSkies, qui exploitera des liaisons quotidiennes entre New York et plusieurs villes européennes, notamment Bruxelles et Paris.

Selon la Commission européenne, la mise en œuvre de l'accord « ciel ouvert » de première étape devrait permettre la création de nouvelles routes aériennes tout en favorisant une concurrence propice à une réduction des tarifs. Le trafic de passagers entre l'Union européenne et les Etats-Unis, qui est aujourd'hui légèrement inférieur à 50 millions de passagers par an, pourrait augmenter de 50 % en cinq ans, avec des incidences notables sur l'emploi et le chiffre d'affaires dans le secteur aérien européen.

2. Les objectifs d'une nouvelle étape dans la libéralisation des liaisons aériennes transatlantiques

L'article 21 de l'accord précise que « *les parties entament des négociations, au plus tard, soixante jours après la date d'application provisoire du présent accord, en vue de la préparation rapide de l'étape suivante* ». L'accord entrant provisoirement en vigueur le 30 mars 2008, la

seconde phase de négociations doit donc commencer avant le 30 mai 2008. Un bilan des progrès accomplis sera effectué au plus tard 18 mois à compter du début de cette seconde phase, c'est-à-dire fin 2009. Cette seconde phase doit, en principe s'achever fin 2010 et porter notamment sur une nouvelle libéralisation de l'accès au marché et des conditions d'investissement.

L'article 21 définit un programme de travail qui met l'accent sur les aspects jugés d'« *intérêt prioritaire* » pour l'une ou l'autre partie, à savoir :

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

Afin d'encourager la conclusion d'un accord de seconde étape, l'accord comporte, à la demande de l'Union européenne, une **clause de suspension**. La mise en jeu de cette clause de suspension peut intervenir un an après le début de la phase d'examen elle-même prévue 18 mois après le lancement des nouvelles négociations. L'article 21 prévoit ainsi que : « *si aucun accord de seconde étape n'est atteint par les Parties dans les douze mois qui suivent le début de cet examen, chaque partie se réserve le droit de suspendre des droits prévus dans le présent accord* ».

CONCLUSION

L'accord du 30 avril 2007 reste en deçà des objectifs que s'étaient fixés les Européens lors du lancement de la négociation.

Il présente néanmoins le grand mérite d'instituer un cadre juridique uniforme et stable pour les relations aériennes entre les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis, en se substituant aux accords bilatéraux dont la conformité au droit communautaire avait été contestée. Ce nouveau cadre devrait également considérablement faciliter les concertations transatlantiques en vue d'harmoniser les procédures dans des domaines tels que la sécurité ou le régime des aides gouvernementales et de la concurrence.

L'accord offre surtout de nouvelles opportunités tant pour les passagers que pour les compagnies européennes, ces dernières pouvant désormais opérer vers les Etats-Unis depuis n'importe quelle ville européenne, et en premier lieu depuis Londres, où se concentre une large part du trafic transatlantique que se partageaient jusqu'à présent quatre compagnies.

Enfin, le lancement d'une seconde phase de négociation est explicitement prévu par l'accord, dans le cadre d'un échéancier et d'un ordre du jour précis renforcés par une clause de suspension.

C'est pourquoi votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 25 mars 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Rouvière a regretté que l'accord n'ait pu, dès la première étape, ouvrir le trafic de cabotage aux compagnies aériennes européennes, et qu'il maintienne de ce fait un déséquilibre au profit des compagnies américaines. Il s'est demandé si les perspectives d'augmentation du trafic ouvertes par la libéralisation réglementaire ne se heurteraient pas aux limites physiques liées à l'encombrement de certains aéroports.

M. Robert Bret a estimé que l'accord euro-américain renforcerait inévitablement la concentration dans le secteur du transport aérien, ce qui influera négativement sur les tarifs et pourrait, à terme, menacer l'activité et l'emploi en Europe dans ce secteur. Il a jugé cet accord trop déséquilibré, du fait des restrictions maintenues à l'encontre des compagnies européennes en matière de cabotage et d'investissement aux Etats-Unis.

M. Philippe Nogrix, rapporteur, a indiqué que sur un plan global, les perspectives d'accroissement du trafic transatlantique ne semblaient pas devoir être contrariées par l'état actuel des capacités aéroportuaires, la question pouvant toutefois se poser à terme sur certaines destinations. Il a rappelé que la question du cabotage devait être traitée dans le cadre de négociations qui, en application de l'accord, seront ouvertes à la fin du mois de mai et devront aboutir d'ici la fin de l'année 2010. Il a estimé qu'en dépit de cette restriction, l'accord ouvrait aux compagnies européennes d'importantes potentialités de développement sur le marché transatlantique. Il a également rappelé que par réciprocité, l'accord imposait aux compagnies américaines les mêmes restrictions en matière d'investissement en Europe que celles imposées aux compagnies européennes aux Etats-Unis.

M. Josselin de Rohan, président, a souligné l'évolution considérable dont témoignait cet accord euro-américain, dans un secteur du transport aérien très longtemps régi par des accords bilatéraux extrêmement protectionnistes.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de 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 (ensemble cinq annexes, deux déclarations et un échange de lettres), signé à Bruxelles le 25 avril 2007 et à Washington le 30 avril 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 668 (13^{ème} législature).