

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.5.2010
COM(2010)210 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Définir une politique de l'aviation civile de l'UE vis-à-vis du Brésil

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Définir une politique de l'aviation civile de l'UE vis-à-vis du Brésil

1. INTRODUCTION

1.1 De tout temps, l'activité de transport aérien international a été régie par des accords bilatéraux entre États sur les services aériens. Cependant, depuis 2003, l'Union européenne (UE) a engagé une politique extérieure de l'aviation commune à l'égard de certains pays tiers. Comme cela est indiqué dans la communication de la Commission européenne «Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté»¹, des accords ciblés entre l'Union européenne et certains pays tiers auront comme effet notable de créer de nouveaux débouchés économiques en ouvrant les marchés et en encourageant les investissements. De tels accords constitueront en outre le meilleur moyen de garantir des conditions de concurrence loyale et des normes élevées de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement en favorisant la coopération en matière de réglementation.

C'est pourquoi la Commission européenne a proposé d'entamer des négociations ciblées en vue de conclure des accords globaux en matière d'aviation avec des partenaires clés sélectionnés dans toutes les régions du monde, pour renforcer les perspectives de promotion de l'industrie européenne dans des conditions de concurrence équitables, tout en cherchant à réformer l'aviation civile internationale.

1.2 Compte tenu des 4,4 millions de passagers qui voyagent chaque année entre l'UE et le Brésil², et des taux de croissance élevés du trafic aérien entre l'UE et l'Amérique du Sud³, le Brésil est un candidat solide pour la conclusion d'un accord à l'échelon de l'UE marquant le début d'une nouvelle ère dans le domaine du transport aérien. Une solide coopération s'est mise en place récemment entre l'UE et le Brésil dans le domaine de l'aviation civile:

- Un accord sur certains aspects des services aériens («accord horizontal») a été négocié entre l'UE et le Brésil au début de 2009⁴.

- Des négociations concernant un accord bilatéral sur la sécurité de l'aviation civile ont été ouvertes entre l'UE et le Brésil en décembre 2009⁵.

- Un sommet de l'aviation civile UE-Amérique latine est organisé conjointement avec l'autorité brésilienne de l'aviation du 24 au 26 mai 2010 à Rio de Janeiro.

¹ COM(2005) 79 final du 11.3.2005.

² Source: Eurostat.

³ Selon les prévisions globales de marché d'Airbus pour la période 2009-2028, le trafic aérien entre l'Europe et l'Amérique du Sud devrait connaître une croissance annuelle de 5,7 %, nettement supérieure à la moyenne mondiale de 4,7 % et d'un niveau équivalent au développement du trafic prévu entre l'Europe et l'Inde.

⁴ COM(2009) 411 final du 3.8.2009. Le Conseil a autorisé la signature de l'accord le 9 octobre 2009.

⁵ Le Conseil a autorisé la Commission à entamer ces négociations par sa décision du 9 octobre 2009.

- 1.3 Le gouvernement brésilien a informé la Commission de son souhait d'ouvrir des négociations globales en matière de transport aérien avec l'UE, en vue de remplacer les accords bilatéraux sur les services aériens existants entre des États membres et le Brésil et d'établir un cadre réglementaire modernisé qui faciliterait la croissance des services aériens dans la perspective de la coupe du monde de la FIFA, organisée au Brésil en 2014, et des Jeux olympiques de Rio de Janeiro en 2016.
- 1.4 Un accord prévoyant l'ouverture progressive de l'accès aux marchés avec le Brésil serait bénéfique, sur le plan économique, pour les transporteurs aériens, les aéroports, les passagers, les chargeurs, le secteur du tourisme et l'économie au sens large, aussi bien dans l'Union européenne qu'au Brésil. D'après une étude économique menée pour le compte de la Commission, l'ouverture des marchés de l'aviation entre l'UE et le Brésil pourrait engendrer des retombées positives pour les consommateurs atteignant 460 millions d'euros par an⁶. Autre aspect tout aussi important, un tel accord réformerait fondamentalement le cadre réglementaire qui régit les services aériens entre l'UE et le Brésil. La Commission recommande par conséquent que le Conseil l'autorise à négocier, au nom de l'Union européenne, un accord global relatif au transport aérien avec le Brésil, visant à ouvrir progressivement les marchés et à atteindre un niveau élevé de coopération en matière réglementaire. Une coopération renforcée en matière réglementaire garantirait des conditions de concurrence loyale homogènes entre tous les transporteurs. Elle pourrait en outre entraîner une réduction sensible des coûts supportés par le secteur de l'aviation dans l'UE.

2. CADRE DES TRANSPORTS AERIENS EXISTANT ENTRE L'UE ET LE BRÉSIL

2.1 Accords bilatéraux relatifs aux services aériens entre des États membres et le Brésil

Le transport aérien commercial entre le Brésil et l'UE est actuellement régi par quinze accords bilatéraux relatifs aux services aériens. Il n'existe actuellement pas de base juridique pour l'exploitation de services aériens entre le Brésil et les douze autres États membres.

Les accords en matière de services aériens qui existent actuellement entre certains États membres de l'Union européenne et le Brésil ne permettent pas aux compagnies aériennes, aux aéroports, aux passagers et aux chargeurs de profiter pleinement des avantages offerts par des marchés ouverts. Tous les accords limitent le nombre de vols hebdomadaires, ce qui restreint notamment les activités de transport entre l'UE et São Paulo. De plus, les accords limitent les droits de partage de code et les droits d'acheminer des marchandises ou des passagers entre le Brésil et des pays tiers. Du fait de la diversité considérable des accords bilatéraux, les services aériens entre l'UE et le Brésil sont régis par une véritable mosaïque de règles. Par exemple, les droits de trafic échangés vont de deux à quatre-vingt vols hebdomadaires. Ces différences entre les accords bilatéraux en matière de services aériens conclus par certains États membres et le Brésil conduisent à des inégalités dans les perspectives offertes aux compagnies aériennes de l'UE.

⁶ Booz & Co, The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil, juin 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN)

Cadre des transports aériens au Brésil

- 2.2 En raison de la géographie du pays, le marché intérieur brésilien de l'aviation occupe le quatrième rang mondial⁷. À la suite de l'arrivée de transporteurs à bas coûts, le volume du marché intérieur a presque doublé entre 2003 et 2008. Le plus grand transporteur aérien, aussi bien pour les services intérieurs qu'internationaux, est TAM, suivi par le transporteur à bas coûts Gol. TAM est actuellement le seul transporteur brésilien qui exploite des vols à destination de l'Europe. Quelque 78 % des passagers et 85 % du tonnage de marchandises sur des vols directs entre l'UE et le Brésil sont acheminés par des compagnies aériennes de l'UE⁸.
- 2.4 Actuellement, des opérateurs étrangers ne peuvent détenir plus de 20 % du capital d'un transporteur brésilien. Le sénat brésilien a approuvé en novembre 2009 un projet de loi qui porte cette limite à 49 %.
- 2.5 La réglementation du transport aérien au Brésil est marquée par la forte présence de l'Agence nationale de l'aviation civile (ANAC) créée en 2006, qui est liée au ministère de la défense. La gestion du trafic aérien est placée sous le contrôle de la force aérienne brésilienne. Infraero, qui dépend du ministère de la défense, est chargé de l'organisation des aéroports brésiliens. Le principal aéroport international, São Paulo-Guarulhos, souffre d'une grave congestion. Le Brésil envisage la mise en concession d'aéroports pour accélérer l'amélioration des infrastructures.

3. AVANTAGES POTENTIELS D'UN ACCORD GLOBAL RELATIF AU TRANSPORT AERIEN ENTRE L'UE ET LE BRESIL

3.1 Nouveau renforcement du partenariat stratégique entre l'UE et le Brésil

En 2007, le Brésil et l'UE se sont mis d'accord pour établir un partenariat stratégique⁹. Le Brésil est un partenaire important de l'UE, avec laquelle il entretient des liens historiques, culturels et commerciaux, mais partage aussi la capacité de jouer un rôle décisif face à de nombreux défis mondiaux tels que le changement climatique.

L'économie brésilienne se classe au dixième rang mondial, et le Brésil est aussi le dixième partenaire commercial de l'UE. Même pendant la crise économique mondiale de 2008-2009, il a connu une croissance positive et il est généralement admis que le potentiel de l'économie brésilienne est énorme. L'UE enregistre un excédent commercial de plus de 700 millions d'euros dans le domaine des services de transport¹⁰. La croissance du transport aérien entre l'UE et le Brésil est soutenue par le tourisme, les affaires et les échanges individuels. Il sera essentiel de renforcer les liaisons aériennes entre l'UE et le Brésil pour faciliter le commerce, les investissements, le tourisme et les échanges individuels avec l'un de nos partenaires stratégiques.

⁷ Source: World Air Transport Statistics, 51e édition.

⁸ Source: ANAC, Anuário do Transporte Aéreo 2008.

⁹ COM(2007) 281 final.

¹⁰ Source: Eurostat.

3.2 Avantages économiques de l'ouverture des marchés de l'aviation entre l'UE et le Brésil

L'étude économique précitée démontre qu'un accord en matière de transport aérien avec le Brésil présenterait des avantages économiques considérables:

- La suppression des restrictions bilatérales sur les capacités et les fréquences permettrait aux compagnies aériennes de développer leurs services en fonction de la demande des passagers. Actuellement, plusieurs compagnies aériennes de l'UE utilisent au maximum les droits de trafic disponibles, notamment au départ et à destination de São Paulo.
- La suppression du contrôle des prix profiterait aux passagers, par l'introduction d'une concurrence tarifaire accrue.
- La suppression des restrictions en matière de partage de code permettrait aux compagnies aériennes d'étoffer la connectivité du réseau offert à leurs passagers.
- La levée des limitations concernant le nombre de transporteurs aériens désignés permettrait à de nouveaux entrants de proposer de nouveaux services entre l'UE et le Brésil.
- Le marché du fret entre l'UE et le Brésil aurait beaucoup à gagner d'un cadre réglementaire plus ouvert. Quelque 250 000 tonnes de marchandises sont transportées chaque année entre l'UE et le Brésil. Les services d'avions-cargos sont restreints par le manque de droits de trafic pour le transport de marchandises entre le Brésil et les pays tiers et le manque de droits relatifs au transport intermodal.
- La libéralisation réciproque des règles en matière d'investissement élargirait l'accès des compagnies aériennes aux capitaux étrangers et offrirait aux investisseurs la possibilité d'investir dans des sociétés intéressantes sur d'autres marchés.
- Une réduction des coûts liés à la conduite des affaires réduirait les frais d'exploitation des compagnies aériennes et profiterait en fin de compte à leurs usagers, c'est-à-dire les passagers et les chargeurs.

Selon l'étude précitée, l'ouverture des marchés de l'aviation entre l'UE et le Brésil pourrait engendrer des retombées positives annuelles pour les consommateurs de l'ordre de 300 à 460 millions d'euros¹¹.

3.3 Valeur ajoutée de la coopération réglementaire avec le Brésil au niveau de l'Union

La valeur ajoutée de négociations sur le transport aérien avec le Brésil à l'échelon de l'Union est loin de se limiter aux avantages économiques d'une ouverture des marchés de l'aviation. Le principe de réciprocité est très important dans le code aéronautique brésilien et les lois et réglementations spéciales dans le domaine de

¹¹ Ces chiffres ne tiennent compte que des vols de passagers et des effets directs de la libéralisation sur la rente du consommateur et n'incluent pas les avantages économiques indirects ou induits.

l'aviation. Il s'agit d'une bonne base juridique pour assurer des avantages réciproques dans un cadre réglementaire modernisé entre l'Union et le Brésil.

Les éléments de la coopération réglementaire dans un accord sur les transports aériens à l'échelon de l'Union dépassent de loin ce qui pourrait être réalisé dans un cadre bilatéral. Un aspect important d'un accord sur les transports aériens à l'échelon de l'Union sera le renforcement de la coopération avec le Brésil pour atténuer les incidences de l'aviation sur l'environnement, notamment par une contribution commune aux efforts mondiaux déployés pour limiter les répercussions de ce secteur sur le changement climatique. Étant donné l'intérêt du Brésil pour les biocarburants, cette coopération pourrait inclure la poursuite du développement de biocarburants durables qui réduiraient l'incidence de l'aviation sur le changement climatique. Le Brésil est aussi un candidat naturel au développement de « vols verts » grâce à l'innovation dans la gestion du trafic aérien à destination et au départ de l'UE. Le renforcement de la coopération en matière de sûreté aérienne, de facilitation et de politique aéroportuaire pourrait réduire les coûts supportés par les compagnies aériennes, les aéroports et les chargeurs.

L'accord établirait un comité mixte chargé de surveiller sa mise en œuvre. Ce type de comité constitue un excellent mécanisme pour régler par la coopération tous les problèmes qui touchent les services aériens entre l'UE et le Brésil. Beaucoup de ces problèmes seraient très difficiles à résoudre par des consultations dans le cadre d'accords bilatéraux en matière de services aériens.

4. CONCLUSIONS: FORTE VALEUR AJOUTEE D'UN FUTUR ACCORD ENTRE L'UE ET LE BRÉSIL DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS AÉRIENS

- 4.1 Le Brésil a manifesté son intérêt pour l'ouverture de négociations portant sur un accord global dans le domaine des transports aériens avec l'UE. L'Union européenne devrait y répondre favorablement et chercher à tirer profit de l'intérêt manifesté par le Brésil. Un cadre des transports aériens modernisé entre l'UE et le Brésil offrirait aux compagnies aériennes et aux aéroports de l'UE de nouvelles possibilités commerciales appréciables, dans des conditions de concurrence homogènes. Le secteur européen de l'aviation a demandé aux institutions de l'UE d'ouvrir des négociations globales dans le domaine des transports aériens avec le Brésil en 2010, l'objectif étant de soutenir la reprise du trafic aérien après la crise économique et financière mondiale¹². Le renforcement des liaisons aériennes consoliderait encore le partenariat stratégique entre l'UE et le Brésil.
- 4.2 La négociation d'un accord global dans le domaine des transports aériens avec le Brésil aurait pour objet d'ouvrir progressivement l'accès aux marchés et les perspectives d'investissement. L'accord qui en résulterait offrirait aux transporteurs de l'Union des droits et des possibilités équivalents dans un cadre juridique cohérent, en instaurant un accès aux marchés aussi ouvert que possible et des normes réglementaires aussi élevées que possible. Il créerait en outre de nouveaux débouchés commerciaux entre le Brésil et les États membres qui ne disposent actuellement

¹² ACI Europe, Renewed Call for Competitive Relief Measures, novembre 2009.

d'aucune base juridique pour des activités de transport aérien commercial au départ et à destination du Brésil.

Une étude récente réalisée pour la Commission a démontré qu'il y aurait non seulement des avantages économiques considérables à ouvrir le marché entre l'UE et le Brésil, mais aussi des avantages appréciables à établir un comité mixte pour discuter et résoudre les questions liées à la conduite des affaires intéressant les services aériens entre l'UE et le Brésil et à mettre en place une coopération étroite en matière de réglementation dans tous les domaines de l'aviation civile.

- 4.3 Un accord dans le domaine des transports aériens entre l'UE et le Brésil renforcerait encore les normes de sécurité, de sûreté et de protection environnementale auxquelles sont soumis les services aériens. Dans le domaine de la sécurité aérienne, des négociations sont en cours sur un accord spécifique visant à établir une coopération réglementaire étroite, et notamment à assurer la reconnaissance mutuelle des constats de certification dans le domaine de la sécurité de l'aviation et de la compatibilité environnementale.

Il faut que l'accord soit compatible avec l'engagement pris par l'UE en faveur du développement durable des transports. Il importe donc qu'il ne limite pas la capacité de l'UE d'utiliser des instruments réglementaires ou économiques visant à atténuer les effets de l'aviation sur le changement climatique. Il devrait au contraire viser à établir une coopération étroite pour atténuer les répercussions de l'aviation sur le changement climatique. Il faudrait inciter le Brésil à définir et mettre en œuvre des mesures de lutte contre les incidences environnementales et climatiques de l'aviation. Ces mesures pourraient comprendre des mécanismes de marché comme les échanges de droits d'émission, ainsi que d'autres formes de crédits d'émission ou mesures portant sur les émissions.

Le secteur de l'aviation, tant dans l'UE qu'au Brésil, tirerait profit d'une coopération plus étroite entre les autorités de réglementation dans les différents domaines de l'aviation civile. Une telle coopération réglementaire ne peut être obtenue qu'à l'échelon de l'Union.

- 4.4 Au vu de ce qui précède, la Commission recommande que le Conseil l'autorise à entamer des négociations avec le Brésil en vue de la conclusion d'un accord global dans le domaine des transports aériens.

La Commission travaillera en étroite collaboration avec les États membres et toutes les parties intéressées pour préciser et atteindre les objectifs énoncés dans les directives de négociation.