

**FR**

**TEN/711**

**Attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté**

**EXPOSÉ DE POSITION**
Comité économique et social européen

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté**[COM(2020) 111 final – 2020/0042 (COD)]

Rapporteur général: **Thomas KROPP**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Date du document | 25/03/2020 |

|  |  |
| --- | --- |
| Consultation | Parlement européen, 26/03/2020Conseil de l’Union européenne, 24/03/2020 |
| Base juridique | Articles 100, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne |
| Compétence | Transports, énergie, infrastructures et société de l’information |

# **Conclusions et recommandations**

## Le règlement (CEE) nº 95/93[[1]](#footnote-1) fixe des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l’UE. Son article 10 prévoit que les transporteurs aériens sont tenus d’exploiter, au cours d’une période de planification donnée, au moins 80 % des créneaux qui leur sont attribués afin de conserver leur droit à ces mêmes créneaux pour la période de planification correspondante l’année suivante.

## Les retombées de l’épidémie de COVID-19 sur l’offre et la demande de services aériens du monde entier sont sans précédent historique et s’intensifient de manière exponentielle. Pour les transporteurs européens, ces conséquences ont affecté en premier lieu les vols en provenance et à destination de la Chine en janvier 2020, mais en l’espace de deux mois, le virus s’est propagé dans toutes les régions du monde. En vue de ralentir cette propagation, les gouvernements imposent désormais des restrictions sévères en ce qui concerne le trafic aérien international et la mobilité de leurs citoyens respectifs; ces mesures, combinées à la chute de la demande, ont entraîné une réduction plus drastique que jamais des services aériens, exerçant dès lors une forte pression sur la viabilité financière de tous les acteurs du secteur aéronautique, notamment les partenaires sociaux, qui s’inquiètent tous, à juste titre, de l’avenir de l’emploi au sein de ce secteur qui connaissait jusqu’alors une croissance rapide. Les transporteurs aériens se voient de plus en plus contraints de réduire leur capacité et d’immobiliser leurs aéronefs. Dans plusieurs États membres de l’UE, des compagnies aériennes entières ont vu l’ensemble de leurs vols annulés. Il n’est pas possible de prévoir la durée ni la portée des conséquences de l’épidémie.

## En vertu de l’actuel règlement sur l’attribution des créneaux horaires, les transporteurs aériens qui ne maintiennent pas leurs services au moins 80 % du temps perdent les créneaux qui leur sont attribués. En l’absence d’une disposition qui suspendrait cette règle du «créneau utilisé ou perdu», les transporteurs aériens seraient contraints de continuer à assurer des vols avec un taux de remplissage extrêmement bas, ce qui aggraverait encore les pertes financières et entraînerait une charge environnementale inutile.

## La Commission propose dès lors de modifier le règlement (CEE) nº 95/93 pour permettre aux transporteurs aériens de jouir des droits acquis sur les créneaux qu’ils n’ont pas utilisés. Elle propose de suspendre l’article 10 *bis* du règlement nº 95/93 du début du mois de mars 2020 au mois de juin 2020 pour tous les vols, et avec effet rétroactif du 23 janvier2020[[2]](#footnote-2) au mois de juin 2020 pour les vols en provenance et à destination de la République de Chine et de Hong Kong.

## Le CESE est favorable à la suspension proposée des règles de l’UE relatives à l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports. Il estime toutefois que ladite suspension devrait s’appliquer au minimum pendant toute la période de planification horaire d’été, à savoir jusqu’au 24 octobre 2020. Cette prolongation garantirait aux compagnies aériennes une certaine stabilité concernant la planification. Il est clairement irréaliste de supposer que les transporteurs aériens sont déjà en mesure, à l’heure actuelle, de prévoir la reprise de l’ensemble de leur calendrier d’été dès le mois de juin. Au contraire, nombreux sont ceux qui réduisent encore actuellement leur capacité, en l’absence de réservations préalables; sur certains itinéraires, la demande s’est effondrée et les activités sont totalement interrompues. La reprise des vols prendra beaucoup de temps et dépendra du retour de la confiance des passagers. Au cours des semaines et des mois à venir, il est essentiel que le secteur de l’aviation puisse réagir rapidement et avec souplesse aux évolutions du marché, sans perdre les créneaux nécessaires au rétablissement de réseaux opérationnels.

## Le CESE recommande que la dérogation relative aux créneaux soit considérée comme faisant partie intégrante d’un train de mesures urgentes beaucoup plus large visant à permettre la reprise du secteur de l’aviation de l’UE à l’issue de l’épidémie de COVID-19. Les compagnies aériennes, en particulier, sont confrontées à un recul inattendu et sans précédent de la demande, associé aux effets des interdictions de vol, de la fermeture des frontières nationales et de l’incertitude persistante quant à l’aggravation future de la crise. La Commission a déjà adopté, le 13 mars 2020, un train de mesures de relance. Cependant, toutes les compagnies aériennes faisant état de graves problèmes de trésorerie, il importe d’adopter une approche nettement plus globale qui tienne compte de toutes les difficultés financières supplémentaires, que le secteur n’est pas en mesure de surmonter à l’heure actuelle[[3]](#footnote-3).

## Le CESE recommande que l’évolution des réductions des capacités fasse également l’objet d’un suivi attentif dans le cadre des activités de la cellule européenne de coordination de l’aviation en cas de crise, afin de permettre une communication optimale entre les parties prenantes.

# **Observations générales**

* 1. La demande de services aériens chute rapidement.Le 21 mars 2020[[4]](#footnote-4), on a enregistré 66 % de vols en moins par rapport au même jour l’année précédente. À cette même date, le trafic des principaux marchés européens de l’aviation a connu un important déclin: – 91 % en Italie, – 76 % en Espagne, – 74 % en France, – 66 % en Allemagne, – 57 % aux Pays-Bas, – 60 % en Turquie et – 59 % au Royaume-Uni.
	2. En raison de la diminution de la demande, les plus grandes compagnies aériennes ont réduit leur capacité: easyJet a accusé le plus grand recul, avec une réduction de 87 %, suivie de Ryanair et du groupe Lufthansa, avec une réduction de 78 % chacune, puis d’IAG avec – 66 % et d’Air France-KLM avec – 62 %.

D’autres grandes compagnies aériennes européennes (qui ne font pas partie des groupes cités ci-dessus) ont réduit leur capacité comme suit: LOT Polish – 77 %, Finnair – 67 %, TAP – 73 %, SAS – 72 %, Wizz Air – 70 %, Norwegian Air Shuttle – 54 % et TUI – 39 %. Selon les estimations, les compagnies aériennes immobilisent actuellement environ 80 % de la flotte aérienne mondiale, ce qui équivaut environ à 60 000 appareils[[5]](#footnote-5). Certaines compagnies annulent tous leurs vols[[6]](#footnote-6).

* 1. Presque tous les grands aéroports d’Europe assurent désormais moins de 50 % des vols par rapport à l’année dernière. À titre d’exemple, citons les aéroports de Milan Malpensa (– 88 %), de Vienne (– 85 %), de Barcelone (– 84 %) et de Madrid (– 78 %).
	2. Afin d’être assurés d’obtenir les mêmes créneaux horaires pour la saison correspondante l’année suivante, les compagnies aériennes sont tenues d’utiliser les créneaux pendant au moins 80 % du temps au cours de la période de planification horaire. Cette disposition a été adoptée pour éviter que les compagnies ne bloquent de précieuses heures de départ et d’arrivée sans nécessairement les utiliser, une situation qui engendrerait une perte imprévue de revenus pour l’aéroport et empêcherait les concurrents d’accéder à ces heures de départ et d’arrivée.
	3. Cette disposition a déjà été suspendue par le passé. Il est également arrivé, dans des situations d’urgence inattendues et imprévisibles, que la Commission propose des modifications similaires au règlement (CEE) nº 95/93[[7]](#footnote-7), par exemple:
* en 2002, au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre [règlement (CE) nº 894/2002];
* en 2003, en raison de l’épidémie de SRAS [règlement (CE) nº 1554/2003];
* en 2009, pour parer à la crise financière mondiale [règlement (CE) nº 545/2009].
	1. Compte tenu de la propagation exponentielle du virus et de la sévérité croissante des mesures proposées par les gouvernements pour l’endiguer, la demande de services aériens diminue toujours plus rapidement, ce qui exerce une pression considérable sur le secteur de l’aviation en ce qui concerne le maintien de la trésorerie. La proposition de dérogation à la règle des créneaux horaires fournirait aux coordonnateurs de créneaux des lignes directrices claires sur la marche à suivre au cours des prochains mois du programme d’été, qui débutera le 28 mars 2020. Au vu de l’urgence de la situation, la Commission doit adopter cette proposition dans le cadre d’une procédure accélérée afin de garantir aux compagnies aériennes une certaine stabilité de planification pour les prochains mois.

# **Observations particulières**

* 1. En particulier, la Commission propose[[8]](#footnote-8) de remplacer l’article 10 *bis* par un nouvel article visant à obliger les coordonnateurs de créneaux à considérer (aux fins de l’évaluation de l’obtention des droits acquis) que les créneaux attribués pour la période allant du 1er mars 2020 au 30 juin 2020 ont été exploités par le transporteur aérien auquel ils avaient initialement été attribués. Une période supplémentaire antérieure est incluse en ce qui concerne les créneaux utilisés pour les vols entre l’UE et la République populaire de Chine ou entre l’UE et la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine (à compter du 23 janvier 2020). L’article 10 *bis* habilite également la Commission à adopter des actes délégués si la crise liée à l’apparition du COVID-19 n’est pas résolue et continue d’avoir une incidence négative sur le transport aérien. Compte tenu de la vitesse à laquelle l’épidémie se propage, les actes délégués doivent être adoptés au moyen d’une procédure d’urgence.
	2. La Commission fonde sa proposition sur les données disponibles avant la date de publication de cette dernière. Toutefois, au moment de la rédaction du présent projet d’avis, seulement 10 jours plus tard, ces données sont déjà dépassées, ce qui montre bien la rapidité avec laquelle la crise évolue[[9]](#footnote-9). Compte tenu de la propagation exponentielle du virus dans le monde et de ses effets dévastateurs sur la vie sociale, son impact sur le trafic aérien n’est en rien comparable aux crises précédentes. Même si la mesure en tant que telle permettra de faciliter la planification des compagnies aériennes, sa durée prévue initialement — jusqu’en juin 2020 — semble arbitraire et n’est étayée par aucune des données actuellement disponibles.
	3. Eu égard aux contraintes de temps, il n’a été procédé à aucune audition des parties prenantes. Toutefois, plusieurs d’entre elles ont fait connaître publiquement leur point de vue.

### Dans un communiqué du 13 mars 2020, l’Association européenne des coordonnateurs d’aéroports (EUACA) a accueilli favorablement la proposition de la Commission.

### Dans un autre communiqué, également publié le 13 mars, le Conseil international des aéroports (ACI) s’est lui aussi félicité de la proposition de la Commission, mais a souligné que toute prorogation de la dérogation au-delà de juin 2020 devrait se fonder sur des données probantes et faire l’objet d’une consultation avec le secteur aéroportuaire et les coordonnateurs de créneaux. Dans des déclarations ultérieures, l’ACI s’est fermement opposé à toute prolongation pour le moment, faisant valoir que cela serait prématuré en raison de l’impossibilité de prévoir l’évolution de la crise au-delà du mois de juin; l’ACI n’exclut pas la possibilité que la reprise du trafic aérien soit bien engagée avant juin 2020. L’ACI est particulièrement préoccupé par l’incertitude dans laquelle les aéroports pourraient être plongés, ne sachant pas quels seraient les vols annulés et à quel moment, ce qui réduirait leur stabilité de planification.

###

### Dans une lettre ouverte conjointe adressée aux ministres des transports de l’UE, publiée le 17 mars 2020, l’association Airlines for Europe (A4E) et l’Association européenne des compagnies d’aviation des régions d’Europe (ERA) se sont également réjouies de la proposition de la Commission, «dans un premier temps», mais ont instamment demandé que la dérogation soit étendue pour couvrir la totalité de la saison estivale, dans la mesure où les effets de l’effondrement du marché du transport aérien se feront sentir bien au-delà de juin 2020. Les associations de compagnies aériennes estiment qu’une dérogation pour toute la période de planification horaire garantirait une clarté et une prévisibilité juridiques accrues et permettrait également d’éviter de prévoir des prolongations sur un horizon mobile.

## Le processus législatif s’est accéléré. Le 13 mars, la Commission a publié sa proposition. Le 19 mars, le Conseil de l’UE a approuvé un mandat autorisant la présidence à négocier avec le Parlement européen une proposition de dérogation à la règle du «créneau utilisé ou perdu» jusqu’au 24 octobre pour «aider les transporteurs aériens à faire face à la forte baisse de la demande». Le Parlement européen débattra de cette question le 26 mars.

## Le CESE recommande que la proposition de la Commission[[10]](#footnote-10) soit adoptée, sous réserve de l’amendement suivant: «L’article 10 *bis*, paragraphe 1, devrait être libellé comme suit:

## *Aux fins de l’article 8, paragraphe 2, et de l’article 10, paragraphe 2, les coordonnateurs considèrent les créneaux attribués pour la période du 1er mars 2020 au 24 octobre 2020 comme ayant été exploités par le transporteur aérien auquel ils avaient initialement été attribués.»*

## Cet amendement est fondé sur trois motifs. Premièrement, il semble très peu probable que des données suffisantes soient disponibles dans un avenir proche pour justifier la limitation de cette dérogation au 30 juin 2020; la situation évolue très rapidement et les tendances sont imprévisibles. Deuxièmement, la stabilité de la planification devrait être garantie pour la prochaine saison estivale, de manière à permettre aux transporteurs aériens de se concentrer sur la satisfaction de la nouvelle demande sans risquer de perdre involontairement des créneaux. Troisièmement, la mise en place d’un dialogue régulier entre les parties prenantes sur la manière d’optimiser la communication, dirigé par la cellule européenne de coordination de l’aviation en cas de crise, permettrait de répondre aux préoccupations compréhensibles des aéroports, qui craignent de voir leur propre stabilité de planification indûment compromise.

* 1. Le CESE est disposé à contribuer à la poursuite des discussions sur la meilleure manière de rétablir un secteur européen de l’aviation viable et compétitif. Il convient d’adopter à cet égard une approche globale, qui comprendrait des discussions avec toutes les parties prenantes, en particulier avec les partenaires sociaux, gravement touchés par la crise du COVID-19. Une approche globale de ce type devrait prévoir le réexamen de tout règlement ou de toute mesure faisant peser une charge excessive sur le secteur de l’aviation. Citons par exemple, mais de manière non exhaustive, le soin et l’attention portés aux clients en cas d’annulation d’un vol au cours d’une crise extraordinaire de cette nature, ou la prolongation des licences pour les membres d’équipage si les formations ou les établissements qui les dispensent ne sont pas disponibles. Des associations situées dans d’autres régions du monde suivent une approche globale similaire[[11]](#footnote-11). Afin de préserver la compétitivité et d’éviter les distorsions de la concurrence internationale, de telles approches devraient être considérées comme une question urgente et importante.

Luca JAHIER
Président du Comité économique et social européen

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Annexe 1**

**Situation du trafic le samedi 21 mars 2020 (par rapport à un jour équivalent en 2019)**



**Source: Eurocontrol**

# **Résumé de la situation du réseau:**

* Vols sur le réseau du NM: **7 961, soit – 66,3% (15 658 vols de moins)**
* Presque tous les États connaissent actuellement une baisse de trafic de plus de 50 % par rapport à l’année dernière. À la date du 21 mars, le trafic sur les principaux marchés européens de l’aviation a connu un important déclin: – 91 % en Italie, – 76 % en Espagne, – 74 % en France, – 66 % en Allemagne, – 57 % aux Pays-Bas, – 60 % en Turquie et – 59 % au Royaume-Uni.

# **Compagnies aériennes**

* Principales compagnies aériennes: au 21 mars, c’est easyJet qui a accusé le plus grand recul, avec une réduction de 87 %, suivie de Ryanair et du groupe Lufthansa, avec une réduction de 78 % chacune, puis d’IAG avec – 66 % et d’Air France-KLM avec – 62 %.
* D’autres grandes compagnies aériennes européennes (qui ne font pas partie des groupes cités ci-dessus) ont réduit leur capacité comme suit: LOT Polish – 77 %, Finnair – 67 %, TAP – 73 %, SAS – 72 %, Wizz Air – 70 %, Norwegian Air Shuttle – 54 % et TUI –39 %.

# **Aéroports:**

* La quasi-totalité des plus grands aéroports d’Europe assurent moins de 50 % des vols par rapport à l’année dernière, par exemple: Milan Malpensa – 88 %, Vienne – 85 %, Barcelone – 84 %, Madrid – 78 %, Munich et Zurich – 74 %, Francfort et Paris CDG – 64 %, Amsterdam – 59 %, Istanbul – 62 %, Londres Heathrow – 54 % et Dublin – 47 %.

**Annexe 2**

L’AACO invite les gouvernements à adopter des mesures visant à réduire la charge qui pèse sur les des compagnies aériennes dans le contexte de la crise du COVID-19

Source: AACO

22 mars 2020

Compte tenu de la propagation rapide de la pandémie de COVID-19 qui donne lieu à des interdictions de voyager émises par un certain nombre de pays et à la suppression totale du transport aérien dans d’autres, étant donné que la demande en matière de transport aérien est très faible à travers le monde, et afin d’offrir une protection contre les pertes d’emplois et d’aider à redynamiser la contribution économique du transport aérien lorsque cette crise sera terminée, l’Organisation des transporteurs aériens arabes (AACO) a encouragé les gouvernements arabes, par l’intermédiaire de l’Organisation de l’aviation civile arabe (ACAO), à adopter les mesures suivantes:

1. Taxes: l’AACO encourage les gouvernements arabes à accorder des allégements fiscaux aux compagnies aériennes pendant une période d’au moins deux ans.
2. Situation financière des compagnies aériennes: l’AACO a invité instamment les gouvernements des pays arabes à fournir rapidement un soutien financier aux compagnies aériennes afin de protéger les plus de 150 000 familles dont les moyens de subsistance dépendent d’un salarié d’une compagnie aérienne, et d’aider les compagnies aériennes à surmonter cette crise et à redynamiser leur contribution naturelle à la viabilité économique et à la croissance après la période difficile actuelle.
3. Paiement des créanciers et des fournisseurs: l’AACO a demandé le soutien des gouvernements arabes et d’autres partenaires du secteur de l’aviation, ainsi que d’autres parties prenantes, afin d’inciter les créanciers et les fournisseurs à offrir un délai de grâce aux compagnies aériennes et à s’abstenir de toute mesure à leur encontre dans la situation actuelle, jusqu’à ce que le transport aérien reprenne normalement.
4. Redevances d’usage: l’AACO a encouragé les gouvernements à appuyer les compagnies aériennes dans leurs demandes aux exploitants d’aéroport et aux prestataires de services de navigation aérienne relatives à l’exemption des compagnies aériennes de l’obligation de payer des frais de stationnement pendant cette période d’état d’urgence et à l’annulation ou à la réduction d’autres redevances d’usage payées par les compagnies aériennes.
5. Responsabilités en vertu des règlements sur les droits des passagers: l’AACO a demandé aux gouvernements d’exempter temporairement les compagnies aériennes des règlements relatifs aux droits des passagers étant donné que la situation actuelle est considérée comme un cas de force majeure qui oblige les compagnies aériennes à annuler ou à retarder leurs vols au dernier moment.
6. Règlements sur les créneaux horaires: l’AACO a demandé l’aide des gouvernements pour exempter les compagnies aériennes de toute réglementation relative aux créneaux horaires appliquée dans les aéroports arabes.
7. Nouveaux coûts visant à contenir la propagation du virus: de nombreuses compagnies aériennes ont mis en place des mesures de désinfection et des dispositifs de contrôle sanitaire. L’AACO a demandé aux gouvernements soit de dédommager les compagnies aériennes pour les coûts qu’elles supportent à ce titre, soit de leur fournir les outils nécessaires à la désinfection et au contrôle.

Le rapporteur général du Comité économique et social européen

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Règlement (CEE) nº 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, [JO L 14 du 22.1.1993, p. 1](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:014:SOM:FR:HTML). [↑](#footnote-ref-1)
2. À savoir la date de la première fermeture d’un aéroport chinois due à l’épidémie. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ces constats se reflètent dans les lignes directrices relatives à un système de compensation pour refus d’embarquement, adoptées récemment par la Commission, dans lesquelles elle reconnaît que les annulations de vols dues à l’épidémie de COVID-19 relèvent de circonstances extraordinaires et ne donnent donc lieu à aucune compensation; toutefois, les transporteurs aériens seraient malgré tout tenus de fournir un service et une assistance sans restriction aucune si de telles annulations devaient se produire. Cette situation fait peser une charge supplémentaire sur la liquidité des transporteurs aériens. Ils n’ont plus la possibilité d’offrir de nouvelles réservations ou des bons d’achat, qui auraient des incidences limitées sur les flux de trésorerie. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ces données sont extraites d’une publication d’Eurocontrol du 21 mars 2020; le texte intégral de cette publication figure à l’annexe 1 du présent document. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Financial Times*, 23 mars 2020, selon les données fournies par le *Centre for Aviation* (CAPA). [↑](#footnote-ref-5)
6. Le 18 mars, Austrian Airlines a annoncé la suspension de tous ses vols jusqu’au 28 mars. LOT Polish a fait de même pour ses vols du 15 au 28 mars, Air Baltic pour ses vols du 17 mars au 14 avril et Brussels Airlines du 24 mars au 19 avril. [↑](#footnote-ref-6)
7. Exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, paragraphe 3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, paragraphe 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. Il est indiqué, au paragraphe 1 de l’exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, que selon Eurocontrol, le nombre de vols a chuté de 10 % au cours des deux premières semaines de mars 2020 par rapport à la même période en 2019. À compter du 22 mars 2020, ce constat doit déjà être revu à la hausse (voir annexe 1). [↑](#footnote-ref-9)
10. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. [↑](#footnote-ref-10)
11. Approche de l’AACO, voir annexe 2. [↑](#footnote-ref-11)