



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.5.2011
COM(2011) 240 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Création d'un espace aérien commun avec la République de Moldavie

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Création d'un espace aérien commun avec la République de Moldavie

1. INTRODUCTION

Dans sa communication de 2005 intitulée «Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté»¹, la Commission a souligné l'importance de la création d'un espace aérien commun avec les pays voisins de l'est et du sud de l'Union européenne. L'objectif ultime d'un tel espace aérien commun est de créer un vaste marché de l'aviation ouvert, fondé sur des règles communes. En juin 2005, le Conseil de l'Union européenne a soutenu cet objectif et s'est félicité des progrès réalisés en intégrant les pays voisins de l'UE dans un tel cadre².

La Commission a analysé la mise en œuvre de ce processus dans sa communication de 2008 intitulée «Un espace aérien commun avec les pays voisins à l'horizon 2010: rapport d'avancement»³. Elle a conclu que ce processus présentait des résultats positifs et qu'il conviendrait de l'accélérer.

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 et 2007 a encore renforcé l'interdépendance entre l'UE et ses voisins de l'est et du sud. En juin 2006, l'UE et ses États membres ont signé l'accord sur la création d'un espace aérien commun européen (EACE) avec les pays des Balkans occidentaux. Celui-ci a été suivi par la signature, en décembre 2006, du premier accord aérien euroméditerranéen avec le Maroc. En décembre 2010, des accords relatifs à un espace aérien commun ont été signés avec la Géorgie et la Jordanie, tandis que des négociations sont toujours en cours avec l'Ukraine, le Liban, la Tunisie et Israël.

La création d'un espace aérien commun élargi offre des avantages à différents égards. Elle soutient:

- la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en facilitant le développement d'un marché intégré de l'aviation et la création de meilleures liaisons de transport entre tous les pays concernés;
- le développement économique de pays qui ont la perspective d'adhérer à l'Union européenne;
- la promotion de normes européennes de haut niveau en matière d'aviation, contribuant ainsi à assurer des niveaux élevés de sécurité et de sûreté aériennes dans cette vaste région;

¹ COM (2005) 79 final du 11 mars 2005.

² Conseil de l'Union européenne du 27 juin 2005: «conclusions sur le processus d'amorce d'une politique communautaire des relations extérieures dans le domaine de l'aviation».

³ COM (2008) 596 final du 1^{er} octobre 2008.

- la coopération institutionnelle entre les autorités responsables, notamment en matière de sécurité aérienne;
- le développement futur de l'ensemble du secteur de l'aviation en Europe, en fixant un cadre réglementaire cohérent pour le marché élargi.

La présente communication traite la question spécifique des relations dans le domaine de l'aviation entre l'UE et la République de Moldavie (ci-après «Moldavie»). Compte tenu de la situation géographique de la Moldavie, il est crucial pour le développement économique de ce pays d'établir de bonnes liaisons aériennes avec l'UE.

En avril 2010, le gouvernement moldave a exprimé son souhait de commencer à négocier un accord relatif à un espace aérien commun entre l'UE et la Moldavie. À la suite de cette demande, les services de la Commission ont évalué la situation actuelle du secteur du transport aérien moldave et de ses structures de contrôle. En outre, une analyse économique des conséquences possibles qu'entraînerait la conclusion d'un tel accord a été effectuée.

S'appuyant sur ce travail, résumé dans la présente communication, la Commission recommande que le Conseil l'autorise à négocier un accord global relatif à un espace aérien commun avec la Moldavie. Dans la logique des accords passés entre l'UE et d'autres pays voisins, celui-ci devrait combiner l'ouverture progressive des marchés et un processus parallèle de coopération en matière de réglementation et d'harmonisation graduelle. Les domaines prioritaires devraient être l'ouverture des marchés, la liberté d'établissement, l'instauration de conditions de concurrence égales et de règles communes dans les domaines de la sécurité et de la sûreté aériennes, de la gestion du trafic aérien, des conditions sociales et de la protection de l'environnement.

2. UE-MOLDAVIE: RELATIONS POLITIQUES

L'Union européenne et la Moldavie ont noué des relations étroites au cours de la dernière décennie:

- L'accord de partenariat et de coopération (APC) UE-Moldavie a été signé en 1994 et est entré en vigueur en 1998⁴. Il couvre un large éventail de thèmes dont le commerce, la coopération économique et le rapprochement des législations. En vertu des dispositions sur le rapprochement des législations (article 50 de l'APC), la Moldavie s'engage à faire en sorte que sa législation (y compris dans le domaine des transports) soit progressivement rendue compatible avec celle de l'UE. L'article 62 de l'APC traite du domaine des transports et insiste sur la nécessité, pour la Moldavie, de restructurer et de moderniser ses systèmes de transports afin d'accentuer la coopération UE-Moldavie. L'accent est mis en particulier sur la nécessité de coopérer pour moderniser les aéroports et la gestion du trafic aérien, et de promouvoir les interconnexions transeuropéennes. Des négociations portant sur un futur accord d'association UE-Moldavie, qui devrait se substituer à l'APC, ont été lancées en janvier 2010. Le but de cet accord est de

⁴ JO L 181 du 24.6.1998, p. 3.

continuer à approfondir l'association politique et l'intégration économique entre l'UE et la Moldavie. L'objectif d'intégration sera poursuivi, notamment, dans le domaine des transports.

- Parallèlement à ce processus, on assiste depuis 2004 au développement de la politique européenne de voisinage (PEV). Celle-ci vise à renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité des pays voisins de l'UE et à éviter l'apparition de nouvelles lignes de fracture avec l'UE élargie. Cette politique est mise en œuvre au moyen de plans d'action PEV convenus individuellement entre l'UE et chaque pays partenaire. Le plan d'action PEV UE-Moldavie a été adopté en 2005 et depuis lors, la Commission évalue chaque année les progrès accomplis. Les dispositions du plan d'action PEV relatives aux transports incluent le développement du secteur de l'aviation et une demande visant à mieux intégrer la Moldavie dans le marché européen du transport aérien. Le plan d'action PEV énumère les mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans le secteur de l'aviation (notamment une coopération plus étroite en matière de sécurité et de sûreté aériennes, ainsi que de gestion du trafic aérien). L'idée d'un partenariat plus ambitieux entre l'Union européenne et les pays partenaires apparaît aussi dans la déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, signée à Prague le 7 mai 2009.
- En 2007, la Moldavie a présenté une «stratégie nationale pour le développement (SND) 2008-2011», comprenant un engagement clair de sa part à intégrer l'acquis communautaire dans sa législation nationale et à le faire appliquer. En ce qui concerne les transports aériens, la SND préconise de rehausser la sécurité, la capacité aéroportuaire et la qualité des services offerts aux passagers. Par ailleurs, la Moldavie a adopté une «stratégie pour le développement de l'aviation civile 2007-2012»⁵ prévoyant un cadre pour la mise en œuvre de mesures connexes dans tous les grands domaines de l'aviation. Quant au «programme gouvernemental 2009-2013» de la Moldavie, il comprend des priorités spécifiques en matière d'aviation, telles que la création d'un marché libéralisé du transport aérien, en vue d'attirer les compagnies aériennes à bas coûts.
- Dans le domaine spécifique de l'aviation, la Moldavie participe activement à diverses structures paneuropéennes du secteur. Elle est membre de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) depuis 1996 et d'Eurocontrol depuis 2000. Dans le domaine de la sécurité aérienne, elle participe au programme SAFA⁶ sur la base d'un arrangement opérationnel avec l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) signé en 2006. Un autre arrangement opérationnel entre l'AESA et l'autorité de l'aviation civile moldave dans le cadre de la transition des autorités conjointes de l'aviation a été signé en 2009. L'«accord horizontal» entre l'UE et la Moldavie, qui met en conformité les accords bilatéraux conclus entre les États membres et la Moldavie avec la législation de l'UE, a été signé en 2006⁷.

Pour ce qui est des progrès réalisés, la Commission a publié des rapports d'avancement sur la mise en œuvre de l'APC et du plan d'action PEV. Le rapport

⁵ Décision gouvernementale n° 987 du 30 août 2007 approuvant la stratégie pour l'aviation civile 2007-2012.

⁶ Évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers.

⁷ JO L 126 du 13.5.2006, p. 24.

2010⁸ (sur la mise en œuvre de l'APC et du plan d'action PEV en 2009) indique déjà que la Moldavie fait partie des candidats potentiels à une adhésion à l'espace aérien commun, et reconnaît que la signature d'un accord de coopération avec l'AESA constitue une étape importante de l'intégration de la Moldavie au sein du système européen de sécurité aérienne.

3. UE-MOLDAVIE: LES RELATIONS ECONOMIQUES ET LEUR INCIDENCE SUR L'AVIATION

Compte tenu de la distance qui sépare la Moldavie des grandes villes européennes, de sa situation de pays enclavé et de son infrastructure de transport terrestre relativement médiocre, l'aviation constitue le principal mode de transport pour relier la Moldavie à la plupart des États membres de l'UE.

Les relations économiques entre la Moldavie et l'UE ont connu un développement appréciable au cours de la dernière décennie. D'après l'office statistique national moldave, les exportations de marchandises à destination de l'UE ont augmenté de 6 % entre janvier et octobre 2010 (par rapport à la même période de 2009) pour atteindre une valeur de 439 millions d'EUR, tandis que les importations moldaves en provenance de l'UE ont progressé de 19,1 %, atteignant 1 milliard d'EUR. Le déficit commercial global de la Moldavie atteint ainsi 561 millions d'EUR (soit une hausse de 30,9 %). L'UE est le premier partenaire commercial de la Moldavie et son importance s'est accrue depuis l'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007. En 2008, l'UE a accordé des préférences commerciales autonomes supplémentaires à la Moldavie⁹, ce qui a eu des effets positifs sur le commerce entre l'UE et la Moldavie. Le futur accord d'association UE-Moldavie a notamment pour but d'établir une zone de libre-échange approfondie et complète dans l'hypothèse où la Moldavie serait prête à la mettre en œuvre et à en affronter les effets. Un tel accord devrait donner un élan supplémentaire aux relations commerciales entre l'UE et la Moldavie.

Du fait de sa population relativement peu nombreuse (3,6 millions d'habitants) et de son faible PIB par habitant, la Moldavie constitue un marché de l'aviation plutôt modeste (mais en expansion)¹⁰.

Le transport de passagers représente l'essentiel du trafic aérien entre la Moldavie et l'UE (le volume de marchandises transporté par voie aérienne entre l'UE et la Moldavie est relativement faible). Le transport aérien international à destination et au départ de la Moldavie est concentré à l'aéroport international de Chisinau. Le nombre de passagers y a augmenté annuellement d'environ 14 % entre 2000 et 2010, passant de quelque 200 000 passagers à plus de 900 000¹¹. L'aéroport international de Chisinau a récemment lancé un important programme d'investissement pour développer sa capacité et moderniser l'ensemble de son infrastructure. L'UE et la BERD ont soutenu ce programme par l'intermédiaire de la facilité d'investissement

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf

⁹ Règlement (CE) n° 55/2008, JO L 20 du 24.1.2008, p. 1.

¹⁰ D'après les estimations du FMI, le PIB par habitant de la Moldavie s'élevait en 2010 à 1 160 EUR.

¹¹ Passagers au départ de Chisinau. Tous les chiffres en matière de transport proviennent d'une étude commandée par la Commission: Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. Londres, janvier 2011.

dans le cadre de la politique de voisinage. En 2010, Chisinau a été le premier aéroport de la Communauté des États indépendants (CEI) à obtenir la certification dans le cadre du programme «Airport Carbon Accreditation» en reconnaissance de ses efforts pour réduire les émissions de CO₂.

Le trafic vers l'UE représente près des deux tiers des passagers en partance de Chisinau. Le trafic de passagers entre la Moldavie et l'UE est concentré sur des liaisons avec un nombre limité d'États membres de l'UE. En 2009, les cinq marchés principaux (Italie – 34 %, Roumanie – 18 %, Allemagne – 13 %, Hongrie – 9 % et Autriche – 8 %) totalisaient plus de 80 % du trafic de passagers entre l'UE et la Moldavie, ce qui reflète notamment les relations économiques étroites de ce pays avec la Roumanie et l'Italie.

Les liaisons entre villes sur lesquelles le volume de passagers est le plus élevé sont Chisinau-Timisoara (Roumanie) avec environ 40 000 passagers, suivie de Chisinau-Francfort (plus de 32 000 passagers) et de Chisinau-Rome avec environ 22 000 passagers en 2009. À l'extérieur de l'UE, c'est la liaison Chisinau-Moscou qui connaît la plus forte demande avec près de 48 000 passagers, devant Chisinau-Istanbul (environ 41 000 passagers).

La Moldavie a négocié des accords de services aériens (ASA) avec une vingtaine de pays, dont seize sont des États membres de l'UE (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie et Royaume-Uni). Les ASA conclus avec des États membres de l'UE sont en général assez restrictifs (par exemple en ce qui concerne l'approbation des routes, des fréquences, des capacités des avions ou des horaires). La plupart des accords autorisent la désignation d'un seul transporteur aérien par chacune des parties. Les ASA bilatéraux en vigueur entre des États membres de l'UE et la Moldavie introduisent donc des déséquilibres dans la répartition du trafic qui peuvent avoir des effets négatifs pour les compagnies aériennes et les consommateurs.

Il est toutefois important de noter qu'en juillet 2010, six transporteurs de l'UE seulement desservaient le marché moldave: airBaltic au départ de Riga (Lettonie), Austrian Airlines au départ de Vienne (Autriche), Carpatair au départ de Timisoara et Tarom au départ de Bucarest (Roumanie), Lufthansa au départ de Munich (Allemagne) et Meridiana au départ de Milan et Vérone (Italie). La part de marché de ces transporteurs aériens de l'UE sur les vols à destination de la Moldavie était de 37 %, tandis que les transporteurs moldaves représentent plus de 60 % du marché de l'aviation UE-Moldavie.

4. LE SECTEUR DE L'AVIATION CIVILE EN MOLDAVIE

Deux transporteurs aériens moldaves exploitent des routes au départ/à destination de l'UE: la compagnie aérienne nationale Air Moldova et le transporteur privé Moldovan Airlines:

- Air Moldova exploite une flotte relativement moderne sur ses liaisons avec l'UE (trois gros porteurs Airbus A320 et deux avions de transport régional Embraer 190). Depuis janvier 2010, Air Moldova dessert au total 13 destinations, dont 10

dans des États membres de l'UE (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Autriche et Roumanie).

- Moldovan Airlines est une compagnie de taille relativement modeste et exploite deux avions de transport régional sur des routes à destination de la Hongrie et de la Roumanie (Timisoara). Elle coopère avec sa société sœur Carpatair, qui exploite une plateforme de correspondance à Timisoara.

Par ailleurs, il existe d'autres transporteurs moldaves qui exploitent principalement des aéronefs conçus dans la CEI, vers d'autres destinations que l'UE. (Air Moldova utilise également ces types d'avions, mais surtout vers des destinations hors UE).

Actuellement, les principaux points d'accès au réseau de transport aérien international de passagers depuis la Moldavie sont Francfort (par Air Moldova), Munich (par Lufthansa) et Vienne (par Air Moldova et Austrian Airlines).

Les billets d'avion de Chisinau pour des destinations dans l'UE (et vice-versa) sont relativement chers. Cela pourrait être dû au caractère assez restrictif des ASA et au fait que Chisinau n'est desservie par aucune compagnie à bas coûts. Il est démontré que, de ce fait, une partie de la demande de transport aérien moldave est détournée vers des aéroports de la Roumanie et de l'Ukraine voisines.

Les services de navigation aérienne, y compris les services météorologiques et les informations aéronautiques dans l'espace aérien moldave, sont fournis par l'agence publique MOLDATSA (Moldovan Air Traffic Services Agency), qui est distincte de l'administration de l'aviation civile. La Moldavie est membre d'Eurocontrol et partenaire de l'initiative régionale «ATM Co-operation in South-Eastern Europe (ACE)», avec la Roumanie, la Turquie et la Bulgarie. La Moldavie est en train d'aligner, dans la mesure du possible, sa législation et son environnement nationaux en matière d'aviation sur la politique du ciel unique européen.

L'administration de l'aviation civile de la République de Moldavie administre et réglemente l'ensemble du secteur de l'aviation civile. Elle fonctionne sous le contrôle politique du ministère des transports moldave.

5. AVANTAGES D'UN ACCORD RELATIF A UN ESPACE AERIEN COMMUN ENTRE L'UE ET LA MOLDAVIE

La mise en place d'un marché unique de l'aviation dans l'UE depuis le début des années 1990 a grandement contribué à dynamiser le secteur et à accroître ses performances, et a engendré des avantages économiques et sociaux considérables.

La conclusion d'accords relatifs à un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union à l'est et au sud a prouvé qu'il est également possible de dégager des effets positifs similaires sur les volumes et les performances des transports pour ces marchés. À cet égard, des taux de croissance annuelle d'environ 12 % (en nombre de sièges disponibles) ont été enregistrés entre l'UE et les Balkans occidentaux depuis la libéralisation de ce marché en 2006 et 2010. Des effets comparables peuvent être escomptés pour le marché UE-Moldavie.

Pour préciser les estimations, la Commission a fait réaliser une analyse économique des effets possibles de la conclusion d'un accord relatif à un espace aérien commun entre l'UE et la Moldavie¹². L'étude prévoit des taux de croissance annuelle du transport aérien entre l'UE et la Moldavie d'environ 15 % sur la période 2010-2015¹³. En résumé, les avantages respectifs pour la Moldavie d'une part, et pour l'UE d'autre part, peuvent être décrits comme suit:

- Les gains économiques d'un tel accord pour la Moldavie sont estimés à quelque 17 millions d'EUR par an (principalement grâce à une baisse des tarifs aériens, à un accroissement du trafic aérien et à l'activité économique associée)¹⁴. L'analyse montre aussi que les tarifs aériens sur les lignes les plus fréquentées (notamment vers l'Italie) connaîtront probablement une nette baisse en raison du renforcement de la concurrence.
- Compte tenu de la taille du marché, les gains économiques d'un tel accord pour l'UE seront toutefois relativement modestes. Par ailleurs, certains transporteurs aériens de l'UE ont fait état de problèmes liés au caractère assez restrictif des ASA dans leurs activités quotidiennes. L'expérience montre que le mécanisme de mise en œuvre d'accords comparables relatifs à un espace aérien commun contribue à résoudre ce type de problème rencontré dans la conduite des affaires (principalement par l'intermédiaire du comité mixte) étant donné qu'il est généralement plus facile pour les transporteurs européens de traiter ces questions collectivement plutôt qu'individuellement. En outre, un accord relatif à un espace aérien commun entre l'UE et la Moldavie ouvrirait de nouveaux débouchés commerciaux pour les transporteurs aériens de l'UE qui souhaiteraient programmer des vols vers la Moldavie mais ne disposent actuellement pas des droits de trafic nécessaires. Il pourrait également faciliter l'intégration des transporteurs moldaves dans les alliances dont font partie les transporteurs de l'UE, et permettre ainsi le développement de produits intégrés et de meilleurs services pour les passagers, ainsi qu'une plus grande efficacité grâce aux économies d'échelle.

À côté de ces gains économiques, les considérations politiques globales sont tout aussi importantes, étant donné qu'un tel accord apporterait un soutien notable aux objectifs de la PEV de l'Union européenne, au Partenariat oriental ainsi qu'à l'APC et au futur accord d'association avec la Moldavie.

L'appel politique pressant du gouvernement moldave à la conclusion d'un accord de ce type constitue un élément supplémentaire important dont il faut tenir compte.

Un accord relatif à un espace aérien commun entre l'UE et la Moldavie établirait des conditions de concurrence homogènes entre tous les transporteurs aériens de l'UE et permettrait aux passagers de tous les États membres de bénéficier de conditions

¹² Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. Londres, janvier 2011.

¹³ Ce chiffre est à comparer à une prévision de croissance annuelle du trafic aérien d'environ 8 % sur la même période dans un scénario de statu quo.

¹⁴ Si l'on déduit les incidences environnementales et les ressources supplémentaires qui seront nécessaires pour effectuer le travail administratif résultant de la mise en œuvre de l'acquis, les gains économiques pour la Moldavie sont estimés à environ 10 millions d'EUR par an.

comparables et d'une augmentation du trafic entre l'UE et la Moldavie et vice-versa. De plus, un tel accord offrirait la base juridique nécessaire à l'établissement de services aériens au départ des États membres qui n'ont pas conclu d'ASA bilatéral avec la Moldavie.

6. CONCLUSIONS

L'ouverture des marchés accroîtra les possibilités de déplacements pour les passagers de l'UE et de la Moldavie. L'augmentation du nombre de liaisons directes entre l'UE et la Moldavie, ainsi que du nombre total de vols, devrait accroître les échanges commerciaux et les flux touristiques. Des gains économiques sont à escompter pour les compagnies aériennes et les aéroports de l'UE comme de la Moldavie.

Il sera important de s'assurer que l'ouverture et l'intégration des marchés sont réalisées d'une manière équilibrée, qui tienne compte des autres objectifs importants et atténue les éventuelles incidences négatives. Il sera essentiel, dans ce contexte, de s'assurer que le processus d'ouverture des marchés s'accompagne d'un processus parallèle de coopération et/ou de convergence en matière réglementaire. Cela est particulièrement important dans des domaines cruciaux comme la sécurité, la sûreté, la protection de l'environnement et le droit de la concurrence.

Le fonctionnement de marchés ouverts doit être encadré pour garantir des conditions de concurrence loyale et des normes élevées de sécurité et de sûreté. En ce qui concerne les questions relatives à l'environnement, l'accord doit être conforme à l'engagement pris par l'Union de poursuivre un développement durable. Il importe donc particulièrement que l'accord ne limite pas la capacité de l'UE d'utiliser des instruments réglementaires ou économiques visant à atténuer les effets secondaires indésirables d'une croissance du trafic aérien, notamment du point de vue de la qualité de l'air, des nuisances sonores aux abords des aéroports et d'une contribution au changement climatique planétaire. Dans le domaine de la gestion du trafic aérien, la possibilité d'étendre le ciel unique européen à la Moldavie contribuerait à renforcer les normes de sécurité actuelles, à optimiser les performances et la capacité et à réduire au maximum les retards.

Un mandat complet en vue des négociations avec la Moldavie comporterait deux volets de même importance: d'une part l'ouverture des marchés et la libéralisation et d'autre part l'harmonisation réglementaire des normes de sécurité et de sûreté au-delà des frontières de l'UE. À cet égard, la conclusion d'un accord relatif à un espace aérien commun entre l'UE et la Moldavie apporterait une contribution majeure à la réalisation des objectifs de la politique européenne de voisinage, du Partenariat oriental et de l'accord de partenariat et de coopération UE-Moldavie.

À la lumière de ce qui précède, la Commission propose de négocier et de conclure un accord global relatif à un espace aérien ouvert avec la Moldavie, et invite le Conseil à l'autoriser à conduire les négociations y afférentes. Les négociations seront menées par les services de la Commission, avec la participation pleine et entière du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en tenant dûment compte de la décision 2010/427/UE du Conseil.

La Commission travaillera en étroite collaboration avec les États membres et toutes les parties intéressées en vue de préciser et d'atteindre les objectifs énoncés dans la proposition de décision du Conseil.