COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.11.2020
COM(2020) 714 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**conformément à l'article 9, paragraphe 1 *ter*, à l'article 21 *bis*, paragraphe 5, et à l'article 24 bis, paragraphe 4, du règlement (UE) 2020/696 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 modifiant le règlement (CE) no 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, compte tenu de la pandémie de COVID-19**

# 1 Table des matières

1 Introduction ..... 2
2 Description des mesures d'allègement ..... 3
2.1 Mesures concernant les licences d'exploitation temporaires ..... 3
2.2 Mesures d'urgence (restrictions de vols) liées à la pandémie de COVID-19 ..... 4
2.3 Règles temporaires concernant les services d'assistance en escale – Contrats ..... 4
2.4 Règles temporaires relatives aux services d'assistance en escale — Procédure de sélection 5
3 Conditions d'extension des périodes concernées ..... 5
3.1 Réduction persistante du niveau de trafic aérien entre 2019 et 2020 (période correspondante) ..... 6
3.2 La réduction du niveau du trafic aérien est liée à la pandémie de COVID-19 ..... 8
3.3 La baisse du trafic aérien est susceptible de se poursuivre dans un avenir prévisible ..... 10
3.4 La réduction du trafic aérien a entraîné une interruption de la fourniture de services d'assistance en escale ou des difficultés d'accès au financement pour les prestataires de services d'assistance en escale ..... 12
3.5 Les restrictions de vols ne sont plus nécessaires pour faire face à la pandémie persistante de COVID-19 ..... 13
4 Conclusion ..... 15

# 1 Introduction

Depuis le début de l'année 2020, la pandémie de COVID-19 a eu d'importantes répercussions négatives sur le transport aérien en Europe et dans le monde. Les restrictions en matière sanitaire et de déplacements, instaurées par les États membres de l'Union européenne et les pays tiers pour faire face à la pandémie, ont fortement réduit la demande des consommateurs et entamé leur confiance, ce qui a entraîné une baisse record et prolongée du trafic aérien en Europe[1].

Le nombre de vols exploités dans l'espace aérien européen a connu une baisse atteignant 90 % en mars-avril 2020 par rapport à la même période en 2019[2]. Alors que le 1er mars 2020, les aéroports européens accueillaient encore plus de cinq millions de passagers, ce nombre a chuté pour s'établir à 174 000 passagers seulement au 31 mars 2020 (soit une baisse de 97,1 % par rapport à la même date en 2019). Depuis le 2 août 2020, la baisse a été d'environ 70 % par rapport au même jour en 2019.[3] Le fret est moins touché, accusant une baisse en tonnes-kilomètres de fret de 19 % en août[4]. En octobre 2020, les données recueillies au titre des estimations des incidences économiques de l'OACI amènent à conclure que l'année 2020 sera caractérisée par une réduction globale du nombre de sièges offerts par les compagnies aériennes de l'ordre de 50 à 52 %, une baisse du nombre de passagers comprise entre 2 875 à 2 978 millions et des pertes de recettes d'exploitation brutes tirées du trafic de voyageurs de l'ordre de 330 à 340 milliards d'euros.

La pandémie de COVID-19 a entraîné des difficultés concernant le respect de certaines dispositions du règlement sur les services aériens[5] et de la directive sur l'assistance en escale[6]. Du fait de la baisse sans précédent de la demande et du taux élevé d'annulations, les transporteurs aériens et les entreprises prestataires de services d'assistance en escale se sont trouvés soudain confrontés à un certain nombre de problèmes. Premièrement, les transporteurs aériens ont dû faire face à des problèmes de liquidités susceptibles d'entraîner la suspension ou le retrait de leur licence d'exploitation ou son remplacement par une licence temporaire, sans qu'aucune nécessité économique structurelle ne le justifie. Deuxièmement, les entreprises prestataires de services d'assistance en escale dont les contrats/autorisations arrivaient à échéance ont éprouvé de sérieuses difficultés d'accès au financement. Troisièmement, en raison de l'exposition financière des entreprises prestataires de services d'assistance en escale, les aéroports se sont trouvés dans une position précaire dans laquelle ils couraient le risque de perdre leur seul prestataire de services d'assistance en escale en cas de faillite de celui-ci.

En outre, compte tenu des taux de contamination ou de mortalité liés à la COVID-19 et du fait qu'il s'agissait d'une maladie inconnue, plusieurs États membres ont été amenés à imposer des restrictions de vols au sein de l'Union européenne au titre de l'article 21 du

---

1 La COVID-19 a été déclarée «urgence de santé publique de portée internationale» par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier et reconnue comme pandémie le 11 mars 2020 (voir https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

2 https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html

3 https://www.aci-europe.org/industry-topics/covid-19.html

4 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-freight-monthly-analysis---august-2020/

5 Règlement (CE) nº 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte), JO L 293 du 31.10.2008, p. 3

6 Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté,
JO L 272 du 25.10.1996, p. 36.

règlement sur les services aériens afin de tenter d'enrayer ou de ralentir la propagation de la maladie, ce qui, en raison de la durée sans précédent de la crise et des règles de procédure applicables, a créé pour les États membres et la Commission une charge administrative lourde et inutile.

Par conséquent, le 25 mai 2020, face à la pandémie de COVID-19, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2020/696 modifiant le règlement sur les services aériens pour remédier aux problèmes susmentionnés et permettre aux parties prenantes concernées, aux États membres et à la Commission, de bénéficier de l'allègement nécessaire de certaines règles administratives ainsi que pour garantir de meilleures perspectives financières aux acteurs du secteur touché.

Conformément à l'article 9, paragraphe 1 *quater*, à l'article 21 *bis*, paragraphe 5, et à l'article 24 *bis*, paragraphe 4, du règlement sur les services aériens, la Commission surveille en permanence la situation afin de répondre aux critères énoncés dans le règlement.[7]

En vertu des mêmes articles, sur la base des informations et des données dont elle dispose, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport synthétique au plus tard le 15 novembre 2020 et, lorsque cela s'avère nécessaire, d'adopter les actes délégués prolongeant la durée des dispositions provisoires. Ces pouvoirs délégués sont accordés à la Commission pour une période d'un an à compter du 28 mai 2020.

Le présent rapport synthétique évalue la situation en s'appuyant sur les données recueillies auprès d'Eurocontrol, ainsi que les données concernant les annulations de vols et les coefficients de remplissage provenant d'un échantillon de compagnies aériennes de l'UE. Il se fonde également sur les preuves et les données publiées par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) concernant la persistance de la pandémie de COVID-19. En juillet-août 2020, la Commission a également consulté les parties prenantes concernées, à savoir les États membres et les organisations représentant les compagnies aériennes, les aéroports et les prestataires de services d'assistance en escale, sur la mise en œuvre des mesures et la nécessité de les maintenir.

# 2 Description des mesures d'allègement

## 2.1 Mesures concernant les licences d'exploitation temporaires

Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement sur les services aériens, les autorités compétentes pour l'octroi des licences des États membres doivent retirer ou suspendre la licence d'exploitation d'un transporteur aérien de l'UE en difficulté financière et ont la possibilité de la remplacer par une licence d'exploitation temporaire.

À cause de la pandémie de COVID-19, des transporteurs aériens de l'Union, qui étaient en bonne santé financière avant la pandémie, ont commencé à connaître des problèmes de liquidités susceptibles d'entraîner la suspension ou le retrait de leur licence d'exploitation, ou son remplacement par une licence temporaire, sans nécessité économique structurelle. La délivrance d'une licence temporaire pourrait envoyer au marché un signal négatif concernant

[7] Ces critères sont énoncés à l'article 9, paragraphe 1 *ter*, à l'article 21 *bis*, paragraphe 4, et à l'article 24 *bis*, paragraphe 3, et sont énumérés au point 4.

la capacité de survie d'un transporteur aérien, ce qui aggraverait tout problème financier, par ailleurs temporaire.

Le règlement (UE) 2020/696 a donc permis aux autorités compétentes pour l'octroi des licences de ne pas suspendre ou retirer la licence d'exploitation pendant la période allant du 1er mars au 31 décembre 2020 si l'évaluation de la viabilité financière a été effectuée au cours de cette période et à condition que la sécurité ne soit pas mise en péril et qu'il existe une possibilité réaliste de redressement financier satisfaisante dans les douze mois suivants.

## 2.2 Mesures d'urgence (restrictions de vols) liées à la pandémie de COVID-19

Conformément à l'article 21 du règlement sur les services aériens, un État membre peut refuser, limiter ou soumettre à des conditions l'exercice des droits de trafic pour faire face à des problèmes inopinés de court terme résultant de circonstances imprévisibles et inévitables. Ces mesures respectent les principes de proportionnalité et de transparence et sont fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires.

Afin de s'assurer que ces mesures respectent les principes de proportionnalité, de transparence et qu'elles sont fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires, la Commission et les autres États membres doivent être informés sans retard de ces mesures, accompagnées d'une justification adéquate. De plus, si les problèmes nécessitant de telles mesures continuent de se poser pendant plus de quatorze jours, l'État membre est tenu d'en informer la Commission et les autres États membres et peut, avec l'accord de la Commission, prolonger les mesures prises pendant des périodes de quatorze jours au plus. La Commission donne son accord sur les périodes de prolongation par voie de décision.

L'article 21 traite des problèmes de courte durée. L'expérience acquise lors des premiers stades de l'épidémie de COVID-19 a montré qu'il n'était pas adapté à la crise de la COVID-19, qui devrait durer plusieurs mois, de sorte qu'il fait peser sur la Commission et les États membres une charge administrative inutile.

Le règlement (UE) 2020/696 a donc introduit une dérogation temporaire aux exigences procédurales énoncées à l'article 21 pour la période allant du 1er mars au 31 décembre 2020. Cette dérogation permet aux États membres de maintenir une mesure d'urgence temporaire, justifiée et proportionnée pour faire face à la pandémie de COVID-19 sans l'accord de la Commission, à condition qu'elle respecte les principes de proportionnalité et de transparence et soit fondée sur des critères objectifs et non discriminatoires.

## 2.3 Règles temporaires concernant les services d'assistance en escale – Contrats

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 9 de la directive sur l'assistance en escale, les États membres peuvent limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir des services d'assistance en escale dans les aéroports. Dans de tels cas, les prestataires doivent être sélectionnés pour une durée de maximum sept ans. La pandémie de COVID-19 a entraîné une réduction inopinée de l'activité de transport aérien d'une ampleur sans précédent, ce qui a causé de graves difficultés financières pour les prestataires de services d'assistance en escale. Les fournisseurs dont les contrats expirent pendant la crise ou à la fin de l'année suivant le début de la crise ne sont donc pas en mesure de fournir à leurs créanciers une garantie de viabilité qui soit suffisante pour leur permettre d'obtenir un prêt et peuvent, de ce fait, éprouver des difficultés à accéder au financement.

Telle est la raison pour laquelle le règlement (UE) 2020/696 a prévu la prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 des contrats des prestataires dont la validité expire durant la période allant du 28 mai 2020 au 31 décembre 2021.

### 2.4 Règles temporaires relatives aux services d'assistance en escale — Procédure de sélection

Conformément à l'article 11, paragraphe 1, point e), de la directive sur l'assistance en escale, lorsqu'un prestataire de services d'assistance en escale cesse son activité avant l'expiration de la période pour laquelle il a été sélectionné, il est procédé à son remplacement suivant la même procédure.

La pandémie de COVID-19 pourrait entraîner l'insolvabilité de prestataires de services d'assistance en escale qui se verraient contraints de cesser leurs activités. Dans les aéroports où le nombre de prestataires est limité, cela pourrait conduire à une situation dans laquelle un ou plusieurs prestataires cessent de fournir leurs services avant qu'un nouveau prestataire puisse être sélectionné conformément à la procédure ordinaire visée à l'article 11, paragraphe 1, de la directive sur l'assistance en escale. Afin d'assurer la continuité du service, il serait nécessaire de prévoir un remplacement rapide de ce prestataire.

Par conséquent, le règlement (UE) 2020/696 permet à l'entité gestionnaire de l'aéroport, pour la période allant du 1er mars 2020 au 31 décembre 2020, de choisir directement un prestataire de services afin que celui-ci fournisse les services pour une période maximale de six mois ou pendant une période allant jusqu'au 31 décembre 2020, la période la plus longue étant retenue.

## 3 Conditions d'extension des périodes concernées

En vertu du règlement (UE) 2020/696, la Commission se voit octroyer les pouvoirs délégués d'étendre les périodes d'applicabilité des mesures exceptionnelles pertinentes mentionnées aux points 3.1 à 3.5. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des conditions à remplir:

| | Persistance de la réduction du niveau du trafic aérien par rapport au niveau du trafic de la période correspondante en 2019 | Réduction du niveau du trafic aérien résultant de la pandémie de COVID-19 | Persistance probable de la réduction du niveau du trafic aérien dans un avenir prévisible | Interruption de la fourniture de services d'assistance en escale ou difficultés d'accès au financement pour les prestataires de tels services dans les aéroports de l'Union | Persistance de la pandémie de COVID-19 | Nécessité probable du maintien des limitations ou de l'imposition de conditions à l'exercice des droits de trafic par les États membres au-delà du 31 décembre 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Mesures concernant les licences d'exploitation temporaires (article 9, paragraphe 1 *ter*)** | x | x | x | | | |
| **Mesures** | | | | | x | x |

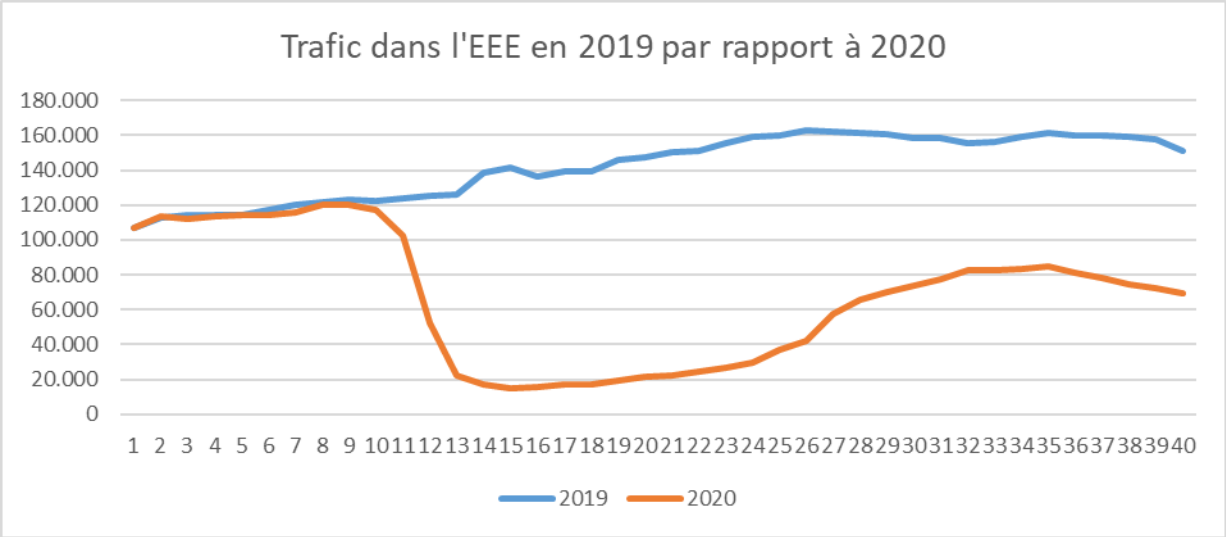
| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **d'urgence (restriction des vols) liées à la pandémie de COVID-19, article 21 *bis*, paragraphe 4)** | | | | | | |
| **Règles temporaires relatives aux contrats d'assistance en escale — Contrats (article 24 *bis*, paragraphe 3)** | x | x | x | x | | |
| **Règles temporaires relatives aux contrats d'assistance en escale — Procédure de sélection (article 24 *bis*, paragraphe 3 ))** | x | x | x | x | | |

## 3.1 Réduction persistante du niveau de trafic aérien entre 2019 et 2020 (période correspondante)

Aux fins du présent rapport, les données relatives aux niveaux de trafic aérien, à l'utilisation des créneaux horaires, au coefficient de remplissage et aux vols annulés au cours d'une semaine donnée de 2020 ont été comparées à celles de la même semaine en 2019.

Les données d'Eurocontrol situent le début du ralentissement du trafic aérien dans l'EEE à la semaine 11 en 2020, avec une baisse de 17 % par rapport à la même semaine en 2019. Le trafic aérien a continué à décroître rapidement pour atteindre 59 % et 82 % respectivement au cours des semaines 12 et 13 par rapport à 2019. Les niveaux les plus faibles ont été enregistrés au cours des semaines 15 et 16 (diminution de 89 %). Par la suite, le trafic a commencé à reprendre progressivement, mais le 22 juin 2020 (semaine 26), il ne se situait qu'à 26 % des niveaux de 2019, ce qui correspond à une diminution de 74 % du trafic aérien par rapport à l'année précédente. Au cours du mois d'août 2020 (semaines 32-36), les niveaux de trafic aérien ont atteint 53 % par rapport à août 2019, mais début septembre 2020, ils ont recommencé à baisser pour s'établir, à la fin du mois, à 46 % par rapport à la même période en 2019.

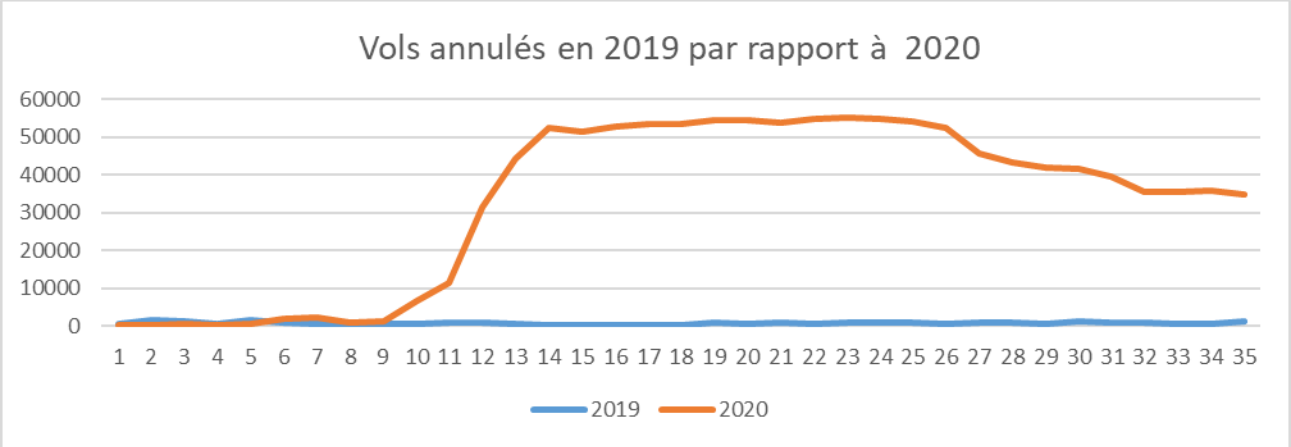
*Graphique 1.1*




*(source: Eurocontrol)*

À cause de la baisse du trafic, les annulations de vols ont grimpé en flèche (graphique 1.2) par rapport à la même période en 2019. Les annulations de vols augmentent à partir de la semaine 9 et se poursuivent à un rythme plus rapide à partir de la semaine 11.

*Graphique 1.2*




*Source: données recueillies par la Commission auprès des transporteurs aériens*[8]

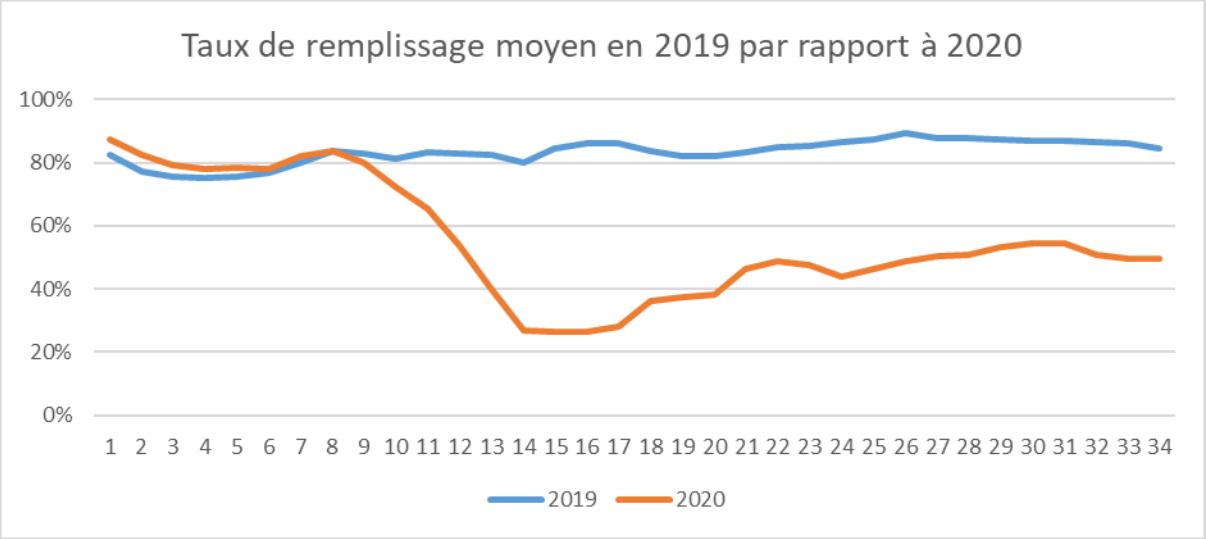
Dans le même temps, le coefficient de remplissage moyen de dix transporteurs aériens européens qui ont fourni des données à la Commission a chuté, passant de 80 % au cours de

[8] Six grands transporteurs aériens européens (traditionnels, à bas prix et régionaux) ont fourni à la Commission l'ensemble de données sur l'utilisation des créneaux. Les graphiques illustrent le nombre de créneaux exploités par rapport aux créneaux détenus avant le début de la saison (date de référence historique). Six grands transporteurs aériens européens (traditionnels, à bas prix et régionaux) ont fourni à la Commission l'ensemble des données sur les vols annulés.

la semaine 9 à 26 % lors de la semaine 15. Non seulement les transporteurs aériens exploitent moins de vols, mais les quelques vols maintenus souffrent d'une pénurie de réservations.

À la semaine 23, lorsque les voyages aériens à l'intérieur de l'Union européenne ont repris dans une large mesure, le coefficient de remplissage moyen est remonté à 44 % et, à la mi-août, à 56 %. Au cours de la même semaine en 2019, le coefficient de remplissage moyen de ces mêmes transporteurs aériens se situait entre 75 % (semaine 4) et 89 % (semaine 26).

*Graphique 1.3*




*Source: données recueillies par la Commission auprès des transporteurs aériens*[9]

## 3.2 La réduction du niveau du trafic aérien est liée à la pandémie de COVID-19

Plusieurs pays ont réagi à la pandémie de COVID-19 en imposant des interdictions de vol et des restrictions de déplacements, dont certaines sont encore en vigueur aujourd'hui[10]. Cette situation a eu des conséquences graves sur les voyages aériens intra-européens et internationaux, car les restrictions n'autorisant que les «déplacements essentiels» réduisent la demande à un niveau tel que la plupart des liaisons ne peuvent plus être exploitées commercialement[11]

Pour certains États membres, les restrictions sur les vols intra-européens ont, très tôt, fait partie des mesures adoptées pour prévenir ou contenir la propagation de la COVID-19. Afin de garantir la continuité des services de fret, Commission a adopté des lignes directrices visant à faciliter les opérations de fret aérien pendant la pandémie de COVID-19[12]. Le pic des interdictions concernant les vols de passagers entre les États membres a été enregistré durant la période allant du 20 au 26 mars 2020, au cours de laquelle vingt États membres ont instauré de telles interdictions. Par la suite, le nombre d'interdictions a diminué lentement: le

[9] Six grands transporteurs aériens européens (traditionnels, à bas prix et régionaux) ont fourni à la Commission l'ensemble de données sur les coefficients de remplissage.

[10] Voir https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_fr pour un aperçu des mesures toujours en place.

[11] Comme en témoignent la baisse du trafic décrite au point 3.1 et la raison qui a conduit à introduire la dérogation en premier lieu.

[12] Lignes directrices de la Commission européenne: faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de COVID-19, adoptées le 26 mars 2020, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_fr.pdf.

31 mars 2020 les États membres imposant de telles interdictions étaient au nombre de seize et le 6 avril 2020, de quatorze. Au moment de l'entrée en vigueur de la dérogation, onze États membres appliquaient des restrictions de vols. Le 7 juillet, sept États membres imposaient des interdictions de vol vers quelques États membres particuliers qui présentaient un taux plus élevé de cas de COVID-19. Fin septembre, quatre États membres imposaient toujours des interdictions de vols (voir point 4).

En ce qui concerne les vols à l'extérieur de l'Union européenne, le 16 mars 2020, la Commission a adopté une communication[13] recommandant l'application d'une restriction temporaire aux déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers la zone UE+[14] pendant un mois. Le 17 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne sont convenus de mettre en œuvre la restriction temporaire des déplacements non essentiels. Les quatre pays associés à l'espace Schengen l'ont également mise en œuvre. Cette restriction a été prolongée plusieurs fois.

Au cours de l'été, des États membres ont commencé à réintroduire des restrictions de déplacements au sein de l'UE. Le 4 septembre 2020, la Commission a adopté une proposition de recommandation du Conseil[15] visant à garantir que toutes les mesures prises par les États membres qui restreignent la libre circulation en raison de la pandémie de COVID-19 soient coordonnées et communiquées clairement au niveau de l'UE. La proposition de la Commission définit quatre domaines clés dans lesquels les États membres devraient collaborer plus étroitement, par exemple sur des critères et des seuils communs lorsque les États membres décident d'introduire ou non des restrictions de déplacements, un cadre commun pour les mesures appliquées aux voyageurs en provenance de zones à haut risque et une information claire et rapide du public sur les restrictions éventuelles.

Outre l'environnement réglementaire, la confiance des consommateurs est un facteur clé qui affecte les niveaux de trafic et semble indiquer l'existence d'un lien entre une baisse du trafic aérien et la flambée de COVID-19. Les données à ce sujet sont encore peu nombreuses. L'office central des statistiques irlandais a mené une enquête sur la confiance des passagers à l'égard des voyages en avion. Près de quatre répondants sur cinq (78,0 %) ont déclaré se sentir «mal à l'aise» ou «très mal à l'aise» à l'idée de prendre un avion pour effectuer un déplacement international[16] La réintroduction de mesures de fermeture de frontières et de quarantaine dans un certain nombre d'États membres, de manière non coordonnée et souvent imprévisible, a ébranlé davantage encore la confiance des consommateurs, comme le montrent des données récentes, ce qui a sur les déplacements un effet encore plus néfaste que l'effet direct des restrictions proprement dites.

Les rapports économiques sur la crise publiés régulièrement par l'IATA montrent que, depuis février 2020, et par rapport à l'année précédente, les réservations ont diminué à un rythme croissant jusqu'à la mi-avril environ. Depuis lors, une légère reprise s'est amorcée, mais les réservations demeurent en baisse de 82 % à la fin du mois de juin 2020. Une corrélation

---

13 COM(2020) 115 du 16 mars 2020

14 La «zone UE+» comprend tous les États membres de l'espace Schengen (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie) et les quatre pays associés à l'espace Schengen.

15 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/council-proposal-coordinated-approach-restriction-movement_en.pdf

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Il convient de noter que, lorsque l'enquête a été effectuée, tous les voyageurs internationaux arrivant en Irlande étaient soumis à une quarantaine et que cela a eu une incidence sur la perception qu'a le public de la sécurité des déplacements en avion.

semble exister entre la hausse des nouveaux cas et la baisse des réservations[17]. En outre, l'IATA a demandé que des enquêtes soient régulièrement menées sur la confiance des passagers depuis le début de la pandémie de COVID-19. En avril, environ 60 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles reprendraient probablement leurs déplacements dans les mois qui suivraient le déclin de la pandémie. En juin, ce chiffre n'était plus que de 45 %. En septembre, plus de la moitié des répondants indiquaient qu'ils attendraient entre six mois et un an avant de reprendre leurs déplacements. Par conséquent, la volonté de reprendre l'avion pour se déplacer reste faible et devrait le rester au cours des mois à venir. Le risque de quarantaine obligatoire sur le lieu de destination est également l'un des principaux facteurs de dissuasion. 83 % des répondants ont indiqué qu'ils ne voyageraient pas s'il existe un risque de quarantaine après leur arrivée.

Les éléments qui précèdent mettent en évidence un lien étroit entre la baisse du trafic aérien et la flambée de la COVID-19.

### 3.3 La baisse du trafic aérien est susceptible de se poursuivre dans un avenir prévisible

Dans les circonstances actuelles, il est difficile de prévoir l'évolution exacte des niveaux de trafic aérien, mais les prévisions disponibles montrent que la réduction du trafic aérien persistera en 2021 et qu'un retour aux niveaux antérieurs à la pandémie de la COVID ne se produira pas avant 2024[18]. Les facteurs qui auront une incidence sur l'évolution des niveaux de trafic aérien sont les restrictions de vols et de déplacement, les habitudes de réservation des consommateurs et les mesures sanitaires réglementaires imposées au secteur. Ceux-ci sont étroitement liés à l'éventualité d'une résurgence des cas et à l'absence de vaccin. L'ensemble des prévisions sont sujettes à un haut degré d'incertitude.

Selon Eurocontrol[19], le nombre total de vols attendus en Europe va à nouveau diminuer progressivement. En août, une légère reprise à 51 % avait été constatée alors que le point le plus bas avait été atteint en avril 2020, mais elle n'a pas été durable. En janvier 2021, le nombre de vols devrait être inférieur de 60 % à celui de 2019 (au lieu de 20 % dans son scénario précédent). Ce scénario est fondé sur l'hypothèse selon laquelle il est probable que les États membres continuent d'adopter des mesures non coordonnées eu égard aux voyages aériens transfrontaliers, que la demande des passagers reste extrêmement faible à cause de l'incertitude, de l'imprévisibilité et de la confusion liées à la COVID-19 en ce qui concerne les mesures de restriction/quarantaine et que les compagnies aériennes continuent à réduire encore leurs capacités compte tenu du très faible nombre de réservations anticipées. Selon Eurocontrol, le trafic devrait reprendre lentement en février 2021, tout en restant inférieur de 50 % au niveau de février 2020.

À partir du 29 septembre 2020[20], l'IATA a également revu ses prévisions économiques à la baisse. Elle s'attend désormais à une diminution de 66 % du nombre total de passagers-

[17] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/ Dia 4.
[18] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/
[19] Voir le dernier scénario de statut actuel d'Eurocontrol de septembre 2020 - https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf
[20] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

kilomètres payants (RPK)[21] en 2020 par rapport à 2019 et de 68 % en décembre 2020 par rapport à décembre 2019, alors qu'elle prévoyait une diminution de 55 % en juillet 2020.

En ce qui concerne les restrictions de déplacements, la Commission a recommandé[22] aux États membres de l'espace Schengen et aux pays associés à l'espace Schengen de lever les contrôles aux frontières intérieures pour le 15 juin 2020. La plupart des États membres qui avaient réintroduit précédemment des contrôles aux frontières intérieures en raison de la pandémie de COVID-19 ont suivi la recommandation, ce qui s'est traduit par une reprise du trafic commercial régulier de passagers (voir graphique 1.1). En ce qui concerne la restriction des déplacements non essentiels vers l'Union à partir du 1er juillet 2020, une recommandation du Conseil[23] a conseillé la levée des restrictions sur les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers figurant sur une première liste de pays tiers qui sera revue régulièrement.

Toutefois, alors que l'assouplissement des mesures et la levée des restrictions sur fond de diminution globale du nombre de cas en Europe laissaient présager une amélioration continue du trafic aérien au cours de la période estivale, une nouvelle augmentation des cas de COVID-19 a été signalée dans de nombreux pays de l'EEE au cours de l'été 2020[24]. L'histoire a montré que les pandémies se développent en plusieurs vagues, ce qui pourrait avoir pour conséquence une nouvelle diminution du trafic aérien.

En ce qui concerne la demande future en matière de trafic aérien et la confiance des consommateurs, notamment dans le contexte du rapport de synthèse sur les créneaux horaires[25], les parties prenantes interrogées par les services de la Commission (compagnies aériennes, agents de voyages, systèmes de réservation informatisés) ont déclaré qu'il était très difficile de faire des prévisions au-delà de la saison aéronautique hivernale 2020-2021. Si, avant l'apparition de la COVID-19, les compagnies aériennes étaient parfois déjà en mesure de proposer des plans d'exploitation un an à l'avance, aujourd'hui, elles éprouvent des difficultés à établir des plans pour la prochaine saison à venir. Les compagnies aériennes revoient constamment les plans de vol afin de pouvoir réagir aux changements imprévisibles concernant les restrictions de déplacements ou de vols, ainsi qu'à la demande des passagers qui est difficile à prévoir[26]

Alors que les réservations pour les vols à l'intérieur de l'UE avaient commencé à reprendre pour l'été 2020, la reprise du trafic de passagers sur le réseau aéroportuaire européen a subi

---

21 Le passager-kilomètre payant (RPK) est un indicateur utilisé dans l'industrie aérienne pour exprimer le nombre de kilomètres parcourus par les passagers payants. Il est calculé en multipliant le nombre de passagers payants par la distance totale parcourue.

22 COM(2020)399 final.

23 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9208-2020-INIT/fr/pdf

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. Le 10 août 2020, l'ECDC a signalé un risque général de recrudescence de la COVID-19 dans l'ensemble des pays de l'UE/EEE.

25 COM(2020)558 final.

26 En l'absence de tendances claires quant au comportement des consommateurs, à l'évolution de la maladie et à l'assouplissement des règles d'utilisation des créneaux horaires, les compagnies aériennes doivent prévoir de multiples scénarios et s'y préparer. Cela se traduit par la prise de décisions sous-optimales au niveau des coûts d'infrastructure, de main-d'œuvre et de commercialisation. Même au cours d'une année normale, la saison hivernale est plus compliquée pour les compagnies aériennes, qui réalisent généralement la plupart de leurs bénéfices pendant la saison estivale. Cette année, faute de pouvoir profiter d'une saison estivale rentable, les perspectives des compagnies aériennes pour l'hiver et au-delà s'annoncent difficiles.

un coup d'arrêt en août, très probablement en raison des restrictions de déplacements réintroduites par plusieurs États[27]. Les taux de réservations pour les vols à l'extérieur de l'Union européenne étaient encore plus faibles. La dernière mise à jour de l'IATA sur les perspectives mondiales du transport aérien indique une baisse des réservations de passagers au quatrième trimestre par rapport au troisième trimestre 2020[28].

En ce qui concerne les autres mesures réglementaires concernant la santé, dans le cadre de la stratégie de déconfinement, des mesures sanitaires, largement fondées sur les lignes directrices de l'AESA/ECDC, sont mises en œuvre dans le secteur de l'aviation[29]. Des mesures de distanciation et de désinfection des locaux peuvent entraîner une réduction du nombre de passagers et de vols que les aéroports ont la possibilité de desservir, par rapport à la situation antérieure à la pandémie. Ces mesures peuvent réduire temporairement ou durablement la capacité aéroportuaire effective par rapport à la situation antérieure à la COVID-19. Elles peuvent, dans le même temps, contribuer à rétablir la confiance des consommateurs, mais dans une mesure encore limitée.

En conséquence, les compagnies aériennes sont de nouveau encore en train de réduire progressivement les capacités offertes au marché. Il ressort de ce qui précède qu'en 2020, les niveaux de trafic aérien de passagers n'atteindront même pas la moitié des niveaux de 2019. Les marchés nationaux se redresseront plus rapidement que les marchés internationaux. L'OACI prévoit une diminution du nombre de sièges offerts en Europe en 2020 de l'ordre de 52 % à 58 % pour le trafic international de passagers et de 33 % à 36 % pour les vols intérieurs.[30]

Compte tenu de ce qui précède, les perspectives au-delà de 2020 sont très incertaines, mais la recrudescence des cas de COVID-19 et la nécessité de maintenir les mesures de confinement sanitaire amènent à conclure que le trafic aérien de passagers pourrait ne pas retrouver les niveaux de 2019 avant plusieurs années, même si un vaccin était disponible en 2021.

### 3.4 La réduction du trafic aérien a entraîné une interruption de la fourniture de services d'assistance en escale ou des difficultés d'accès au financement pour les prestataires de services d'assistance en escale

Selon les informations dont dispose la Commission, les entreprises fournissant des services d'assistance en escale ont été durement touchées par la pandémie de COVID-19 et la réduction du trafic aérien décrite ci-dessus. De nombreux prestataires de services d'assistance en escale ont rencontré des difficultés financières, comme en témoignent l'annonce de la restructuration du groupe Swissport et les informations concernant les difficultés financières rencontrées par ses filiales[31], le licenciement de 800 employés de Wisag en Allemagne[32], le

---

27 Les compagnies aériennes soulignent que les habitudes de réservation des consommateurs ont évolué. Auparavant, les consommateurs réservaient des mois à l'avance, alors qu'aujourd'hui, compte tenu de la baisse de prévisibilité et de confiance dans les déplacements, les réservations se font beaucoup plus tard. Selon les informations fournies par l'IATA, environ 60 % des réservations sont désormais effectuées dans les deux semaines qui précèdent le vol, alors que pour la même période en 2019, plus de 60 % des réservations étaient enregistrées entre plus de 20 jours et 11 jours à l'avance.

28 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

29 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf

30 https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

31 Par exemple, la disparition de Swissport Belgium et l'annonce par Swissport Finland de la nécessité de licencier jusqu'à 700 de ses 1 350 employés (voir https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), tandis

plan de sauvetage en faveur d'Aviapartner Belgium et la cessation des activités de Malév Ground Handling[33]. Cela montre que la réduction du trafic aérien entraîne l'interruption de la fourniture de services d'assistance en escale et des difficultés d'accès au financement pour les prestataires de services d'assistance en escale.

Selon les prévisions concernant le niveau du trafic aérien jusqu'à fin décembre 2021, il est probable qu'un plus grand nombre encore de prestataires de services d'assistance en escale devront interrompre leur offre de services avant que le marché ne se remette de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19[34]. Il existe un risque réel que d'autres faillites de prestataires de services d'assistance en escale se produisent tout au long de 2021. Il est très probable que ces faillites entraîneront des interruptions inopinées des services d'assistance en escale. Les aéroports risquent ainsi de se retrouver dans une situation les contraignant à trouver un autre prestataire de services d'assistance en escale dans un délai très court. Le cas de l'aéroport de Bruxelles, où la Brussels Airport Company (BAC) a été en mesure de sélectionner un remplaçant en urgence après la disparition de Swissport Belgium, a démontré l'utilité de la mesure[35].

Les prestataires de services d'assistance en escale qui ont des difficultés d'accès au financement en raison de l'expiration de leurs contrats peuvent toutefois continuer à bénéficier de leur prorogation dans le cadre de la dérogation actuelle (jusqu'au 31 décembre 2022) afin d'obtenir les crédits nécessaires et d'assurer la continuité de leurs activités. Les contrats prorogés donnent en outre aux aéroports suffisamment de temps pour lancer des appels d'offres en vue de la sélection de prestataires d'assistance en escale supplémentaires pour améliorer leur résilience si l'instabilité dans le secteur du transport aérien se poursuit.

### 3.5 Les restrictions de vols ne sont plus nécessaires pour faire face à la pandémie persistante de COVID-19

Depuis l'adoption de l'article 21*bis* du règlement sur les services aériens, la Commission est en contact étroit avec les États membres, et en particulier les autorités de l'aviation civile, afin de suivre la situation en permanence. Ce suivi montre que les restrictions de vols en tant que telles pourraient ne pas être la mesure la plus appropriée et nécessaire pour contenir la flambée de la COVID-19, comme expliqué plus en détail ci-dessous.

Les approches ont été très différentes d'un État membre à l'autre pendant toute la période d'application du règlement[36]. Par souci de transparence[37], la Commission publie les

---

que Swissport Western Europe envisage de supprimer quelque 4 500 emplois au Royaume-Uni et en Irlande (https://www.euronews.com/2020/06/24/swissport-to-cut-over-4-000-jobs-in-uk-and-ireland-due-to-covid-19).

32 https://newsabc.net/aviation-in-crisis-ground-service-provider-wisag-cuts-around-800-jobs-in-berlin/

33 https://hungarytoday.hu/national-asset-management-terminates-remnant-of-former-hungarian-airline-malev/ https://bbj.hu/economy/govt-declares-malev-gh-of-strategic-importance_185815

34 https://www.ft.com/content/82d6c72a-4a9c-4210-a235-fadbe326ff34

35 Le 8 juin 2020, Swissport Belgium avait déposé le bilan, de sorte qu'il n'y avait plus qu'une seule entreprise de services d'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles. Depuis le 1er juillet 2020, ces services sont assurés par Alyzia SAS. En attendant l'organisation de la procédure habituelle de sélection d'un nouveau prestataire, la société française a obtenu une licence temporaire pour une période de six mois lui permettant d'assurer la manutention des bagages et l'assistance en piste. Elle peut également offrir des services d'assistance aux passagers (tels que l'enregistrement) et des services de nettoyage. Source: BAC

36 Un petit nombre d'États membres ont notifié des interdictions pour tous les vols intra-européens à quelques exceptions près (tels que les vols d'urgence ou de rapatriement). Certains ont annoncé des interdictions concernant un seul ou un petit nombre d'États membres. Sept États membres n'ont pas eu recours à la possibilité offerte par l'article 21 ou 21 *bis*

informations dès qu'elle les reçoit des États membres et Eurocontrol publie quotidiennement des résumés des messages aux navigants correspondants[38]. Conformément à ses lignes directrices sur la manière de rétablir progressivement les services de transport, la connectivité et la libre circulation dès que la situation sanitaire le permettra[39], et compte tenu également de la mise en œuvre du protocole de sécurité sanitaire de l'aviation contre la COVID-19, adopté par l'AESA/ECDC[40], qui fournit des orientations sur la manière de faciliter le rétablissement progressif et sûr du transport aérien de passagers, la Commission invite régulièrement les autorités de l'aviation civile à revoir leurs interdictions de vol. Il en résulte que les États membres lèvent progressivement leurs restrictions de vols, les remplaçant parfois par d'autres mesures telles que des restrictions de déplacements et des mesures de santé publique. Durant l'été cependant, face à l'augmentation du nombre de cas de COVID-19 dans plusieurs pays, quelques États membres ont commencé à rétablir des interdictions de vols à l'égard d'un certain nombre d'États membres[41]

La procédure simplifiée prévue par le règlement (UE) 2020/696 permet aux États membres de prendre des mesures d'urgence pour faire face à la pandémie de COVID-19 sans charge administrative inutile, mais impose toujours aux États membres de justifier la mesure de manière adéquate, compte tenu de son incidence négative importante sur le fonctionnement du marché intérieur, et de veiller à ce qu'elle soit proportionnée à l'objectif de santé publique poursuivi.

La COVID-19 s'est désormais propagée au monde entier et des cas ont été recensés sur les cinq continents. Au début de la crise, l'OMS, de concert avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'ECDC, a suggéré que des restrictions de déplacements à court terme pourraient contribuer à contenir l'épidémie en ralentissant la propagation de la maladie. Les faits montrent toutefois que la restriction de la circulation des personnes et des biens à plus long terme est inefficace pour contrer les pandémies dans la plupart des situations et risque de détourner des ressources provenant d'autres interventions[42]. Aujourd'hui, même si la pandémie continue de représenter une menace majeure pour la santé publique dans les pays de l'UE, on constate des évolutions importantes depuis le début de la crise, telles que l'amélioration des connaissances sur le risque de transmission et le développement d'autres mesures de diagnostic et de prévention, qui permettent de rétablir progressivement les services de transport[43] Tous les États membres ont instauré d'autres mesures, en matière sanitaire et dans le domaine de la santé, qui semblent plus appropriées,

---

du règlement, estimant qu'il n'y avait pas de nécessité de le faire pour des raisons de santé publique. Ils ont privilégié des mesures limitant ou conditionnant l'accès à leur territoire aux personnes en provenance de certaines régions ou de certains pays, ainsi que des mesures sanitaires (telles que le dépistage et le traçage).

37 https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html Les messages aux navigants contiennent toutes les informations sur les conditions imposées par les pays pour l'exploitation de services aériens.

39 Voir https://ec.europa.eu/info/files/covid-19-guidelines-progressive-restoration-transport-services-and-connectivity_fr

40 Voir https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

41 Au 1*er* octobre 2020, quatre États membres appliquaient toujours des interdictions de vols intra-européens.

42 https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx; https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf

43 Voir le protocole de sécurité sanitaire dans l'aviation de l'AESA/ECDC

efficaces et proportionnées pour contenir la pandémie de COVID-19 que ne le sont les restrictions de vols proprement dites[44].

Un petit nombre d'États membres estime que, compte tenu de la difficulté de prévoir la situation épidémiologique, il pourrait être nécessaire de rétablir des interdictions de vols, tandis que les autres États membres qui ont répondu à la consultation de la Commission partent du principe qu'il existe d'autres mesures et mécanismes pour endiguer la propagation et que l'imposition de restrictions unilatérales sur les vols interférerait avec la réponse coordonnée à la COVID-19 et entraverait la reprise. Ils avancent, par ailleurs, que l'article 21 du règlement sur les services aériens continuera à permettre aux États membres de prendre les mesures d'urgence nécessaires, lorsque cela se justifiera.

Compte tenu de l'instauration du protocole sur la sécurité sanitaire de l'aviation contre la COVID-19, adopté par l'AESA/ECDC[45], les compagnies aériennes estiment que des restrictions unilatérales de vols ne sont plus nécessaires et pourraient être levées puisque les mesures de surveillance mises en œuvre avant le départ des vols et un niveau élevé de santé et de sécurité à bord sont jugés plus efficaces et plus proportionnés dans le cas des passagers provenant de pays où le taux de transmission est élevé que les interdictions de vols proprement dites. Les interdictions unilatérales de vols au sein de l'UE, fondées sur des critères qui varient d'un pays à l'autre et qui sont imposées parfois avec un préavis de quelques heures seulement, et le plus souvent pour de courtes périodes, ont créé beaucoup de confusion et d'incertitude juridique sur le marché, ce qui a eu des répercussions négatives sur les transporteurs mais aussi sur les passagers, ainsi qu'une incidence indirecte sur la situation des entreprises de services d'assistance en escale et des aéroports. Le secteur estime qu'une approche coordonnée au niveau de l'UE, fondée sur des critères objectifs appliqués uniformément dans toute l'Union, contribuerait à éviter la confusion sur le marché[46]

S'il est indéniable que la pandémie de COVID-19 persiste, son évolution, l'amélioration des connaissances sur le virus et son épidémiologie ainsi que la mise en œuvre par tous les États membres d'ensembles complets de mesures sanitaires et de santé ne semblent plus justifier la nécessité, pour les États membres, d'imposer des restrictions de vols en tant que telles au sein de l'UE afin de faire face à la pandémie. La condition prévue à l'article 21 *bis*, paragraphe 4, pour prolonger les règles de procédure simplifiée au-delà du 31 décembre 2020 n'est donc pas remplie.

# 4 Conclusion

Au moment de la soumission du présent rapport au Parlement européen et au Conseil, le niveau du trafic aérien est toujours considérablement réduit par rapport à la même période en 2019. Même s'il est difficile de prédire avec précision quelle trajectoire suivra le rétablissement du trafic aérien, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les niveaux de trafic aérien et de demande des passagers qui sont imputables à la pandémie de COVID-19 restent faibles tout au long de 2021. On ne s'attend pas à un retour aux niveaux antérieurs à la

[44] Selon l'ECDC, étant donné que des systèmes spécifiques de surveillance de la COVID-19 sont désormais établis, que des mesures de santé publique étendues sont en place et que des procédures de test et de traçage des contacts de la population sont en cours, les pays devraient être mieux préparés pour prévenir et contrôler toute résurgence des cas.

[45] Voir https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

[46] Voir note de bas de page 15 — Proposition de recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

pandémie de la COVID avant plusieurs années. Il est toutefois trop tôt à ce stade pour déterminer si les réductions de capacité vont ou non se poursuivre, dans une mesure aussi importante, au-delà de 2021.

Les restrictions nationales et non coordonnées imposées aux passagers et aux vols pour certaines destinations et provenances, les exigences de quarantaine, les mesures sanitaires permettant de voyager en toute sécurité et la confiance des consommateurs seront essentiels pour déterminer la vitesse à laquelle le trafic aérien se rétablira.

Compte tenu de la persistance de la COVID-19 et de son impact sur le trafic aérien, on s'attend à ce que les transporteurs aériens continuent à être confrontés en 2021 à de graves problèmes de liquidités susceptibles d'entraîner la suspension ou le retrait de leurs licences d'exploitation. On s'attend aussi à ce que le marché de l'assistance en escale continue à connaître des difficultés, ce qui aggraverait encore la situation financière des prestataires de services d'assistance en escale et pourrait entraîner des risques de faillites supplémentaires. L'interruption de la prestation de services d'assistance en escale et les difficultés d'accès au financement pour les prestataires de ces services sont donc également susceptibles de persister tout au long de l'année 2021.

Les conditions pour proroger par acte délégué les mesures visées à l'article 9, paragraphe 1 *ter*, relatif aux licences temporaires, et à l'article 24 *bis*, paragraphe 3, concernant les services d'assistance en escale qui prennent actuellement fin le 31 décembre 2020 sont donc remplies.

Eu égard à ce qui précède, étant donné que ces dérogations expirent déjà le 31 décembre 2020 déjà et qu'elles restent nécessaires conformément aux conditions énoncées à l'article 9, paragraphe 1 *ter*, et à l'article 24 *bis*, paragraphe 3, la Commission prolongera par acte délégué les dérogations relatives aux **licences d'exploitation** et à la **sélection des prestataires de services d'assistance en escale** jusqu'au 31 décembre 2021.

S'agissant de la dérogation actuelle concernant la **validité** prolongée **des contrats de services d'assistance** en escale, qui permet de proroger les contrats jusqu'au 31 décembre 2022, et sur la base des données à long terme limitées disponibles, la Commission estime, à ce stade, que les conditions nécessaires pour prolonger cette dérogation au-delà de la fin de 2022 ne sont pas remplies. La Commission continuera néanmoins à suivre la situation de près.

En ce qui concerne la possibilité pour les États membres de prendre des **mesures d'urgence visant à refuser, limiter ou soumettre à des conditions l'exercice des droits de trafic** pour faire face à la pandémie de COVID-19, il apparaît, sur la base des preuves disponibles concernant l'évolution de la pandémie et les connaissances sur le risque de transmission de la maladie, que ces mesures ne sont plus nécessaires compte tenu de l'application d'autres dispositions plus appropriées pour contenir la propagation de la maladie, telles que des mesures sanitaires et de santé efficaces, et eu égard à l'article 21 du règlement sur les services aériens. La condition prévue à l'article 21 *bis*, paragraphe 4, pour prolonger la mesure par acte délégué au-delà du 31 décembre 2020 n'est donc pas remplie. L'actuelle période de validité ne sera pas prolongée.

La Commission continuera à examiner la situation dans le secteur de l'aviation et est prête à envisager d'autres mesures le cas échéant, pour gérer la crise et aider à la reprise.