

**Projet de loi  
autorisant l'approbation de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les  
États membres de l'association des nations de l'Asie du sud-est,  
et l'Union européenne et ses États membres**

NOR : EAEJ2325223L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

La Commission européenne a initialement développé avec les pays tiers des accords horizontaux<sup>1</sup> de transport aérien, les droits de trafic relevant des États membres<sup>2</sup>. La clause de désignation<sup>3</sup> contenue dans ces accords permettait, dès lors qu'un pays de l'Union européenne avait conclu un accord avec un pays tiers, qu'un transporteur aérien de tout autre pays puisse bénéficier de ces dispositions.

La Commission européenne a ensuite développé des accords globaux de transports aériens<sup>4</sup>, qui peuvent être classés en deux catégories principales.

En premier lieu, l'objet des accords avec les pays du voisinage est de créer des « espaces aériens communs <sup>5</sup> » en ouvrant progressivement les relations aériennes entre l'Union européenne et le pays tiers, sous condition de la reprise par cet État d'une part substantielle de l'acquis communautaire en matière de transport aérien.

Afin d'assurer une concurrence équitable entre les transporteurs de l'Union européenne et ceux issus de pays tiers et d'atténuer l'impact environnemental des services de transports, ces accords visent des standards élevés dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, de la gestion du trafic aérien. Ils tendent également à l'application de certaines règles communautaires en matière d'environnement, d'accès au marché, de protection des consommateurs et de temps de travail

---

<sup>1</sup> L'Union européenne a des accords horizontaux de transport aérien en vigueur avec les pays suivants : Albanie, Australie, Azerbaïdjan, Brésil, Chine, Corée du Sud, Émirats arabes unis, Inde, Japon, Kirghizstan, Liban, Macao, Malaisie, Maldives, Mexique, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Paraguay, Singapour, Sri Lanka, Viêt Nam et avec les Pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine.

<sup>2</sup> [Article 4 du TFUE](#) inscrivant les transports au nombre des compétences partagées et arrêts de la CJUE du 5 novembre 2002 dans les affaires [C-466/98](#), [C-467/98](#), [C-468/98](#), [C-469/98](#), [C-471/98](#), [C-472/98](#), [C-475/98](#) et [C-476/98](#) précisant les compétences exclusives à la Communauté européenne dans l'aérien.

<sup>3</sup> Pour exemple au 6<sup>e</sup> considérant et à l'article 2 de [l'accord horizontal entre l'Union européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine sur certains aspects des services aériens](#) du 22 mai 2019.

<sup>4</sup> L'Union européenne a des accords globaux de transport aérien avec l'Arménie, le Canada, les États-Unis, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Moldavie, le Qatar, la Suisse, l'Ukraine et les États couverts par l'espace économique européen (Albanie, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Islande, Monténégro, Norvège, Serbie – Kosovo).

<sup>5</sup> Un espace aérien commun est fondé sur le libre accès au marché, la liberté d'établissement, des conditions de concurrence équitables et des règles communes, notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, de la gestion du trafic aérien, de l'environnement et en matière sociale.

pour les professionnels du transport aérien, tout en libéralisant les marchés des services aériens entre les territoires des États membres de l'Union européenne.

Ainsi, l'Union européenne a conclu depuis 2006 des accords de transport aérien relevant de cette catégorie avec les Balkans occidentaux, le Maroc, la Géorgie, la Jordanie, la Moldavie, Israël, l'Ukraine et l'Arménie. Pour les pays de l'espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein) et la Suisse, les accords prévoient que lorsqu'ils auront appliqué tout l'acquis communautaire, ils feront partie du marché intérieur de l'aviation de l'Union européenne et leurs transporteurs jouiront alors des mêmes droits que ceux des transporteurs des États membres.

En second lieu, certains accords globaux de transport aérien avec les partenaires clefs prévoient une ouverture du marché (exemple : échange de droits de trafic – généralement la possibilité à terme de vols directs illimités pour les passagers) avec des règles communes destinées à assurer une équité entre les transporteurs. Les domaines couverts sont souvent la sécurité, la sûreté, l'environnement, la concurrence, les aides d'État et le social afin de garantir un cadre concurrentiel équitable aux transporteurs aériens européens du pays tiers. L'Union européenne a conclu ce type d'accord avec les États-Unis, le Canada et le Qatar. Se rapprochent de ce type d'accord les dispositions aériennes de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni<sup>6</sup> dans le cadre du Brexit.

### **I. – Situation de référence**

L'accord avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) est du second type.

C'est le premier accord global de transport aérien à être conclu entre deux blocs de pays : les vingt-sept États de l'Union européenne d'une part, les dix de l'ASEAN<sup>7</sup> d'autre part (avec une dérogation pour la Malaisie). Il couvre une population d'1,1 milliard d'habitants.

Le projet de mandat de négociations a été présenté par la Commission européenne en décembre 2015 et octroyé par le Conseil de l'Union européenne et les États membres le 7 juin 2016, pour une durée de quatre ans.

### **II. – Historique des négociations**

Huit rencontres se sont tenues entre novembre 2016 et novembre 2018 permettant presque de finaliser l'accord. Il ne restait alors que quelques ajustements à trouver sur la concurrence et sur les droits de trafic concernant la 5<sup>ème</sup> liberté aérienne<sup>8</sup>. A la suite d'un changement de gouvernement en Malaisie, les négociations se sont prolongées notamment pour trouver un dispositif permettant à ce pays de rejoindre l'accord à son rythme sans freiner l'application immédiate pour les autres pays de l'ASEAN. La Malaisie, tout en signant l'accord, a obtenu la possibilité de reporter sa ratification.

---

<sup>6</sup> [Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part.](#)

<sup>7</sup> L'ASEAN est une association d'États fondée en 1967 à Bangkok et réunit 10 membres : les Philippines, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, Brunei, le Vietnam, le Laos, la Birmanie et le Cambodge.

<sup>8</sup> Droit accordé par un État aux transporteurs aériens d'un autre État - l'État bénéficiaire - de fournir des services aériens internationaux entre le territoire du premier État et le territoire d'un État tiers, à condition que ces services aient comme point de départ ou de destination le territoire de l'État bénéficiaire.

Une prorogation du mandat d'un an a alors été accordée par le Conseil, d'autant plus que la survenue de la Covid-19 a freiné les discussions. L'accord fut finalement paraphé en juin 2021 et signé le 17 octobre 2022. Les discussions ont notamment porté sur les droits de trafic avec l'ouverture progressive des marchés dont les droits de 5<sup>ème</sup> liberté aérienne intra blocs qui constituent la nouveauté de cet accord, c'est-à-dire la possibilité de desservir deux pays d'un même bloc en continuation d'un vol en provenance/à destination de l'autre Partie.

### **III. – Objectifs de l'accord**

L'accord avec l'ASEAN est le plus grand accord aérien conclu à ce jour par l'Union européenne. Cet accord, dit de « bloc-à-bloc », devrait permettre de maintenir et de renforcer la connectivité directe entre les deux régions, la croissance de ce trafic étant, depuis une quinzaine d'années, très largement absorbée par les transporteurs des pays du Golfe et de la Turquie, via leurs plateformes de correspondance.

Il vise aussi à développer le marché et à accentuer la coopération entre les États membres de l'Union européenne et ceux de l'ASEAN en échange d'une libéralisation des vols directs (autrement dit l'octroi de vols relevant des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés aériennes, à savoir droit de débarquer dans un État tiers des passagers embarqués dans l'État dont l'aéronef a la nationalité et droit de d'embarquer dans un État tiers des passagers à destination de l'État dont l'aéronef a la nationalité) et des vols avec escale pour le fret (vols cargo). S'y ajoute une libéralisation partielle et progressive des droits de 5<sup>ème</sup> liberté pour les passagers allant jusqu'à 14 fréquences par semaine pour les pays tiers. La nouveauté de cet accord est constituée par les droits de 5<sup>ème</sup> liberté intra blocs, c'est-à-dire la possibilité de desservir deux pays d'un même bloc en continuation d'un vol en provenance/à destination de l'autre Partie.

L'accord contribue à la fois à la mise en œuvre du partenariat stratégique UE-ASEAN, de la stratégie européenne de coopération dans l'Indopacifique et de la stratégie *Global Gateway* pour la connectivité. Il a été successivement mis en avant lors de la première édition du Forum ministériel pour la coopération dans l'Indopacifique, organisé à Paris le 22 février 2022 dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne et du premier sommet plénier UE-ASEAN au niveau des chefs d'État et de gouvernement, qui s'est déroulé à Bruxelles en décembre 2022.

### **IV. – Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord**

Cet accord emporte des conséquences dans les domaines économique, social, environnemental, ainsi que sur la parité femme/homme et dans le domaine juridique. Les évaluations chiffrées sont issues de l'étude d'impact de la Commission européenne de 2015, c'est-à-dire antérieures à l'épidémie de Covid-19 et portaient sur la période 2017-2023<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Doc. 15116/15 du 8 décembre 2015, restreint UE.

a) Conséquences économiques<sup>10</sup>

Compte tenu de l'épidémie de Covid-19 qui a fortement affecté le trafic aérien, deux périodes ont été retenues pour chaque pays pour dresser un tableau de la situation actuelle :

– 2019, qui est la dernière année avant la Covid-19. Le périmètre retenu est celui de **l'Union européenne sans le Royaume-Uni** afin de permettre une comparaison temporelle à périmètre constant.

– les trois premiers trimestres de 2022, qui sont les dernières données disponibles et laissent apparaître un début de reprise.

Parmi les pays les plus présents dans la desserte des pays de l'ASEAN figurent les Pays-Bas, ce qui fait espérer des retombées économiques pour l'ensemble du groupe Air France-KLM.

Il n'y avait pas de trafic entre l'Union européenne et **Brunei** (hormis 127 000 passagers avec le Royaume-Uni), ni entre l'UE et le **Cambodge** et le **Laos** en 2019.

Pour **l'Indonésie**, le trafic avec l'Union européenne s'élevait à 328 600 passagers en 2019, quasi exclusivement depuis et vers les Pays Bas. Cette liaison a repris avec 71 000 passagers sur les trois premiers trimestres 2022.

En 2019, 243 000 passagers ont voyagé entre l'Union européenne et la **Malaisie**, avec pour principal point d'entrée les Pays Bas (192 000 passagers). Aucune desserte directe n'existait cependant avec la France. Le trafic a repris, quasi exclusivement opéré, depuis et vers les Pays Bas pour atteindre 17 800 passagers sur les trois premiers trimestres 2022.

En 2019, les seules dessertes de la Birmanie étaient avec l'Italie à hauteur de 4 000 passagers. Elles n'ont pas repris actuellement.

Les **Philippines** n'étaient reliées qu'aux Pays-Bas avec 136 800 passagers en 2019. Cette liaison a repris avec 58 000 passagers sur les trois premiers trimestres 2022.

En 2019, 2,7 millions de passagers ont voyagé en avion entre l'Union européenne et **Singapour**, dont 430 000 depuis et/vers la France loin derrière l'Allemagne. Le trafic a substantiellement repris en 2022 pour totaliser sur les trois premiers trimestres 1,244 million de passagers dont 226 700 pour la France (plus du double pour l'Allemagne) à quasi égalité avec les Pays Bas.

En 2019, plus de 3,9 millions de passagers ont voyagé par avion entre la **Thaïlande** et l'Union européenne dont 507 000 entre la France et la Thaïlande, loin derrière l'Allemagne. Le trafic a repris en 2022 pour atteindre sur les trois premiers trimestres 1,221 million de passagers dont 191 000 pour la France (derrière l'Allemagne 426 000 passagers).

---

<sup>10</sup> Source Eurostat pour les années 2019 et 2022. Les données au niveau Union européenne étant incomplètes pour le 3<sup>e</sup> trimestre 2022.

Enfin en 2019, 644 000 passagers ont voyagé entre le **Viêt Nam** et l'Union européenne dont plus de la moitié soit 371 500 entre la France et le Viêt Nam. Si le trafic a repris en 2022 pour totaliser sur les trois premiers trimestres 1,221 million de passagers, la France n'arrive qu'en seconde position avec 59 000 passagers derrière 93 000 passagers pour l'Allemagne.

Ainsi, en 2019 le trafic entre les 27 États membres de l'Union européenne et les pays de l'ASEAN dépassait les 8 millions de passagers. Ces passagers n'étaient plus 2,77 millions pour les trois premiers trimestres de 2022, mais avec une nette tendance à la hausse.

L'étude d'impact de la Commission européenne prévoyait une hausse de trafic de 10% en six ans, pour atteindre 13,7 M de passagers<sup>11</sup>. La libéralisation du fret apporterait des bénéfices estimés entre 250 et 700M€. Celle des vols directs engendrerait entre 1,3 et 2,8 Md€ auxquels il faudrait ajouter les vols dits de 5<sup>e</sup> liberté<sup>12</sup>.

Les perspectives de croissance du marché sont importantes avec une forte demande prévisible au fur et à mesure que les restrictions liées au Covid-19 s'estompent, à la fois pour la clientèle professionnelle (d'affaire ou non, par exemples aux Philippines dans le secteur des services), affinitaire (par exemple le Cambodge ou le Viêt Nam) et touristique (avec au premier rang la Thaïlande). D'ailleurs, à l'échelle mondiale, les principaux foyers de croissance du transport aérien se trouvent en Asie du Sud Est.

D'ores et déjà, un nouveau vol hebdomadaire desservant la France a été ajouté cet automne juste après la signature de l'accord avec Singapour tandis qu'une compagnie aérienne vietnamienne prévoit de lancer des vols réguliers au deuxième semestre 2023.

#### b) Conséquences sociales

L'étude d'impact de la commission européenne prévoyait la création de 5 700 emplois en six ans.

L'accord comporte une clause à l'article 24 dans laquelle les pays de l'ASEAN et de l'Union européenne s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour ratifier les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres conventions de l'organisation.

Cet engagement est particulièrement significatif pour des pays qui n'ont ratifié qu'une minorité des Conventions fondamentales de l'OIT, à l'instar de la Birmanie ou de Brunei. D'autres n'ont pas ratifié les conventions relatives au droit syndical ou à la négociation collective (Malaisie, Laos, Singapour, Thaïlande, Vietnam pour le droit syndical), ou encore celle sur la santé et la sécurité des travailleurs<sup>13</sup> (Cambodge) devenue récemment une convention fondamentale.

---

<sup>11</sup> Cette étude d'impact couvrait alors aussi le Royaume-Uni, qui représentant 3,45 millions de passagers de/vers l'ASEAN en 2019.

<sup>12</sup> Dans le cas d'une libéralisation totale de ces vols, le bénéfice de l'ensemble de l'accord ASEAN aurait-été estimé entre 3,1 et 7,9 M€. Mais finalement les vols de 5<sup>e</sup> liberté pour les passagers ont été plafonnés dans cet accord.

<sup>13</sup> [C087 - Convention \(n° 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948](#) ; [C098 - Convention \(n° 98\) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949](#) ; [C187 - Convention \(n° 187\) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006](#).

## c) Conséquences environnementales

L'affirmation des principes liés à la protection de l'environnement dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de la politique aéronautique internationale était un enjeu clef, porté par les négociateurs de la Commission européenne.

L'étude d'impact de la Commission européenne de 2012 envisageait une hausse des émissions de gaz à effet de serre liées à la croissance du trafic aérien s'élevant en six ans entre 0,2 et 1,1 Mt, selon les différents scénarios. Toutefois, elle portait sur la période 2017-2023. Comme l'accord est entré en vigueur seulement en 2022, il conviendrait de minorer ce chiffre dans la mesure où le renouvellement des flottes s'est poursuivi avec des avions plus économes et que le trafic en Asie n'a pas pleinement repris en raison de la Covid-19.

L'accord avec l'ASEAN comporte un article 18 sur l'environnement, soulignant l'importance de protéger l'environnement et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que de coopérer au niveau des organisations internationales en la matière. Cela permettrait de resserrer les liens entre l'Union européenne et les signataires pour qu'ils rapprochent leurs positions dans les négociations environnementales internationales, comme au sein de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI).

## d) Conséquences concernant la parité, l'égalité femmes/hommes

L'accord avec l'ASEAN est potentiellement de nature à favoriser l'égalité homme-femme. En effet, l'article 24 comporte une clause par laquelle ces pays s'engagent à faire tout ce qui est leur pouvoir pour ratifier les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail. Or, le Brunei, la Malaisie, et la Birmanie n'ont pas encore ratifié la Convention n°100 sur l'égalité de rémunération<sup>14</sup> (entre les hommes et les femmes).

## e) Conséquences juridiques

## • Articulation avec le droit européen

Les accords globaux de transport aérien sont une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, car ces derniers traitent notamment des droits de trafic<sup>15</sup>. Il n'y a pas d'enjeu d'articulation particulier, ces accords permettant simplement de se rapprocher des droits et standards aériens des partenaires du droit de l'Union européenne.

## • Articulation avec le droit interne

L'accord aérien avec l'ASEAN remplace les neuf accords précédents avec la France conclus en la matière pour les territoires français relevant de l'Union européenne. Ces neuf accords antérieurs subsisteront donc notamment pour la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna.

---

<sup>14</sup> [C100 - Convention \(n° 100\) sur l'égalité de rémunération, 1951.](#)

<sup>15</sup> « *Le développement des services aériens ou services de transport aérien est encadré par des droits commerciaux appelés droits de trafic qui définissent les fréquences de vols, les points de dessertes et d'escales, les possibilités de partages de codes... Ces droits sont définis historiquement dans le cadre d'accords bilatéraux entre États.* » ([Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, ministère de la Transition écologique, politiques publiques, aviation civile, 2019](#))

Il n'y avait pas d'accord aérien entre la France et le **Brunei**, car le marché ne le justifiait pas.

La France avait un accord avec le **Cambodge** signé le 15 janvier 1964<sup>16</sup>. Un nouvel accord avait été paraphé en novembre 2014. Il prévoyait sept vols directs allers-retours (A/R) par semaine par pavillon pour tous les services (passager, cargo ou les deux). Mais il n'a pas été signé vu que le mandat pour un accord global de transport aérien a été adopté peu après par la Commission européenne.

L'accord bilatéral entre la France et l'**Indonésie** date du 24 novembre 1967<sup>17</sup>. Plusieurs fois modifié, il prévoyait jusqu'à présent sept vols directs aller/retour par semaine par pavillon pour les passagers et deux vols aller/retour par semaine pour le cargo. S'y ajoutaient des vols de 5<sup>e</sup> liberté dans la limite de 400 passagers par semaine par pavillon, plus un quota de 500 passagers hebdomadaires de et vers Singapour.

La France avait signé un accord avec le **Laos** le 1<sup>er</sup> avril 1975<sup>18</sup>. Cet accord ne prévoyait pas de limitation chiffrée du nombre de fréquences entre les deux pays, mais seulement un principe d'opportunités libres et égales entre les compagnies des deux pavillons.

L'accord bilatéral entre la France et la **Malaisie** date du 22 mai 1967<sup>19</sup>. A la suite de diverses modifications, il prévoyait douze fréquences hebdomadaires par pavillon pour tous les services (passager, cargo, ou les deux).

L'accord bilatéral avec la Birmanie datait du 11 janvier 1972<sup>20</sup>. Un nouvel accord avec la Birmanie était en préparation en 2014, qu'a également rendu superflu le projet d'accord global avec l'ASEAN au niveau européen. Il prévoyait sept vols directs aller/retour par semaine par pavillon pour les passagers et sept vols directs aller/retour par semaine pour le cargo.

L'accord bilatéral avec les **Philippines** fut signé le 17 septembre 2014<sup>21</sup>. Il prévoyait sept vols directs A/R hebdomadaires par pavillon pour les passagers et deux pour le fret.

L'accord bilatéral entre la France et **Singapour**<sup>22</sup> fut signé le 29 juin 1967. Plusieurs fois modifié, il permettait jusqu'en 2022 douze vols directs A/R hebdomadaires par pavillon pour les passagers et trois vols A/R hebdomadaires pour le cargo.

---

<sup>16</sup> [Accord entre la France et le Cambodge relatif au transport aérien du 15 janvier 1964](#)

<sup>17</sup> [Accord entre la France et l'Indonésie, relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci, du 24 novembre 1967](#)

<sup>18</sup> [Accord sur les services internationaux réguliers de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement nationale d'union nationale du Laos, signé à Vientiane le 1<sup>er</sup> avril 1975](#)

<sup>19</sup> [Accord entre la France et la Malaisie relatif aux transports aériens, signé le 22 mai 1967](#)

<sup>20</sup> [Accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union de Birmanie avec une annexe, signé à Rangoon le 11 janvier 1972](#)

<sup>21</sup> [Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines relatif aux services aériens, signé à Paris le 17 septembre 2014.](#)

<sup>22</sup> [Accord entre le Gouvernement de la République français et le Gouvernement de la République de Singapour relatif aux transports aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci et de son annexe du 29 juin 1967](#)

La France a un accord bilatéral avec la **Thaïlande** signé le 7 avril 1975<sup>23</sup>. Plusieurs fois modifié, il autorisait jusqu'en 2022 dix-sept vols directs A/R par semaine par pavillon pour tout service (passager, tout cargo, ou les deux). Il prévoyait des droits de 5<sup>e</sup> liberté dans la limite de deux points au-delà (ou intermédiaires) en Europe à l'exception de Moscou pour les transporteurs aériens désignés par la Thaïlande, et des droits de 5<sup>e</sup> liberté dans la limite de deux points au-delà (ou intermédiaires) en Asie à l'exception de Tokyo pour les transporteurs aériens désignés par la France.

L'accord bilatéral entre la France et le **Viêt Nam** fut signé le 14 avril 1977. Il permettait jusqu'en 2022 huit vols directs A/R hebdomadaires par pavillon pour les vols passagers et trois fréquences hebdomadaires par pavillon pour les vols tout cargo.

#### **V. – État des ratifications**

L'Autriche (le 20 janvier 2023), l'Estonie (le 6 février 2023) et l'Irlande (le 24 avril 2023) ont déjà ratifié cet accord. Conformément à son article 33, l'accord entrera en vigueur 30 jours après la date de réception de la dernière notification écrite du Secrétaire général de l'ASEAN ou du Conseil de l'Union européenne.

---

<sup>23</sup> [Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du royaume de Thaïlande relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci.](#)