

N° 383

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar,

Par M. André VANTOMME,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 574, 788 et T.A. 125

Sénat : 276 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN NOUVEL ACCORD LIÉ À LA REDÉFINITION DE L'ENSEMBLE DE NOS ACCORDS AÉRIENS BILATÉRAUX	6
A. LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER L'ACCORD AÉRIEN BILATÉRAL DE 1962	6
B. LE DISPOSITIF DE L'ACCORD DU 21 JUILLET 2005	8
II. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE NOUVEAU CADRE DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET MADAGASCAR	10
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 10 avril dernier, a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord entre la France et Madagascar relatif aux services de transport aérien, signé le 21 juillet 2005 à Antananarivo.

Cet accord se substituera à celui qui régissait depuis 1962 les relations aériennes entre les deux pays. Il supprime les restrictions fondées sur la nationalité des transporteurs aériens, se conformant en cela au droit communautaire. Il incorpore de nouvelles dispositions relatives à la sécurité et à la sûreté du transport aérien. Enfin, il élargit les possibilités de desserte aérienne entre les deux pays.

Votre rapporteur exposera tout d'abord les raisons qui ont conduit à la révision de l'accord aérien bilatéral avant d'évoquer les perspectives ouvertes par la mise à jour du cadre des relations aériennes entre la France et Madagascar.

I. UN NOUVEL ACCORD LIÉ À LA REDÉFINITION DE L'ENSEMBLE DE NOS ACCORDS AÉRIENS BILATÉRAUX

Le nouvel accord relatif aux services de transport aérien signé le 21 juillet 2005 entre la France et Madagascar s'inscrit dans un contexte plus général de redéfinition des accords aériens bilatéraux conclus par la France en vue de les rendre conformes au droit communautaire en matière d'égalité de traitement et de liberté d'établissement, et de tenir compte, de manière plus globale, du nouvel environnement international visant à supprimer certaines entraves au développement du trafic.

A. LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER L'ACCORD AÉRIEN BILATÉRAL DE 1962

Le cadre juridique international du transport aérien connaît de profondes transformations du fait de la libéralisation des marchés. Cette tendance se double, pour les pays européens, des implications liées à l'achèvement du marché intérieur qui conduit la Communauté européenne à exercer une compétence externe dans le domaine du transport aérien, comme on l'a vu par exemple avec l'accord de transport aérien conclu le 25 avril 2007 avec les États-Unis.

Les règles de fonctionnement du marché intérieur imposent également la **prise en compte du droit communautaire par les États européens dans leurs relations aériennes avec les États tiers**. En effet, la plupart des accords bilatéraux contiennent des restrictions fondées sur la nationalité que la Cour de justice des Communautés européennes a jugées contraires au droit communautaire dans ses arrêts dits « ciel ouvert » de novembre 2002, estimant qu'elles contrevenaient au **droit des transporteurs communautaires à bénéficier de la liberté d'établissement dans la Communauté**, ainsi qu'au **droit à un accès non discriminatoire au marché**.

La **mise en conformité des accords bilatéraux** s'effectue par deux voies : soit par l'intermédiaire de la Commission européenne, habilitée à négocier avec certains États au nom de l'ensemble des États membres, soit par les États membres individuellement, mais selon une procédure encadrée par un règlement communautaire.

La Commission européenne a en effet reçu mandat de négocier des « **accords horizontaux** » permettant, par un seul accord, de modifier l'ensemble des accords bilatéraux conclus par les États membres avec un État tiers, en vue d'éliminer les clauses de nationalité et de les remplacer par une clause de désignation communautaire qui étend les droits ouverts à tous les transporteurs communautaires. Une trentaine d'accords de ce type ont été signés ou paraphés par la Commission avec des pays tels que le Chili, Singapour, la Malaisie, le Liban, la Géorgie ou les Émirats arabes unis.

Par ailleurs, le **règlement (CE) n° 847/2004 du 29 avril 2004** concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les États tiers autorise les États membres à négocier des accords avec les pays tiers en vue de mettre leurs accords en conformité avec le droit communautaire, grâce à l'introduction de clauses types qui reflètent la compétence communautaire et assurent la suppression de toutes les discriminations fondées sur la nationalité. La clause de nationalité doit être remplacée par une condition d'établissement : tout État membre pourra alors désigner comme bénéficiaire des stipulations de l'accord bilatéral auquel il est partie un transporteur sous licence de l'Union européenne ayant un établissement sur son territoire.

C'est conformément à la procédure prévue par ce règlement que la France a engagé une redéfinition de plusieurs accords bilatéraux de transport aérien et a signé au cours des derniers mois de nouveaux instruments avec plusieurs pays, dont Madagascar, l'Algérie, le Liban ou encore le Brésil.

L'accord franco-malgache du 21 juillet 2005 est destiné à **remplacer l'actuel accord bilatéral conclu le 1^{er} décembre 1962** et qui soulève aujourd'hui deux grandes catégories de difficultés.

D'une part, **son article 13 n'est pas conforme au droit communautaire**, puisqu'il réserve l'exploitation des liaisons aériennes entre la France et Madagascar aux « *entreprises dont une part prépondérante de la propriété appartient à la Partie contractante qui l'a désignée ou à des nationaux de cette dernière* ». L'article comporte une exception, afin de permettre au gouvernement malgache de désigner la société Madair qui avait été à l'époque créée par fusion entre la société privée Air Madagascar et le réseau local Air France. Cette « clause de nationalité » contrevient au droit de tous les transporteurs communautaires d'accéder sans discrimination au marché pour les liaisons entre tous les États membres et les pays tiers. De plus, l'article 19 de l'accord préconise explicitement « *la fixation des tarifs ... par accord entre les entreprises désignées* », cette clause d'entente tarifaire, systématique dans les accords aériens bilatéraux des années soixante, étant elle aussi contraire au droit communautaire.

En dehors de ces deux difficultés au regard du droit communautaire, on peut observer que l'accord du 1^{er} décembre 1962 **définit de manière limitative et contraignante les routes aériennes qui peuvent être exploitées entre les deux pays**, ce qui n'est guère favorable au développement du trafic.

Le nouvel accord lève ces deux difficultés. Il permet également d'incorporer des dispositions nouvelles particulièrement importantes en matière de sécurité aérienne et de sûreté des vols.

B. LE DISPOSITIF DE L'ACCORD DU 21 JUILLET 2005

La première modification importante apportée par le nouvel accord résulte de son article 2 relatif à l'**octroi de droits**. De manière classique, il accorde à chaque partie contractante le droit de survol, le droit d'escale et de transit ainsi que le droit de débarquer et d'embarquer des passagers, dans le cadre de l'exploitation de services aériens internationaux réguliers sur des routes spécifiées dans le **tableau des routes** annexé à l'accord.

Dans l'accord de 1962, ces routes sont définies de manière extrêmement précise et limitative.

Le nouvel accord élargit ces possibilités en distinguant deux types de liaisons aériennes : les routes long courrier depuis ou vers la France métropolitaine ; les routes régionales, depuis ou vers la Réunion et Mayotte.

En ce qui concerne la **route long courrier**, les transporteurs établis en France pourront desservir Antananarivo et un autre point à Madagascar. Les transporteurs établis à Madagascar pourront desservir Paris et une autre destination en France. L'accord ouvre beaucoup plus largement la possibilité de desservir un point intermédiaire entre les deux pays, ainsi qu'un point au-delà de la France ou de Madagascar. La desserte de ces points intermédiaires et points au-delà est subordonnée à l'accord entre les autorités des deux parties contractantes. Dans l'accord de 1962, les points intermédiaires et les points au-delà étaient limitativement spécifiés.

S'agissant de la **route régionale**, les compagnies établies en France pourront desservir 4 points à Madagascar, contre 2 seulement aujourd'hui, et au-delà un point dans un pays tiers. Les compagnies établies à Madagascar pourront quant à elles desservir 3 points à La Réunion et Mayotte, et des points au-delà.

Une deuxième série de modifications résulte de la **mise en conformité avec le droit communautaire**.

L'article 3, relatif à la désignation et l'autorisation des transporteurs aériens, permet à la France de désigner des compagnies aériennes françaises mais aussi des compagnies communautaires établies en France.

Dans le même esprit, l'article 14 relatif à la fixation des tarifs élimine la référence aux ententes directes entre transporteurs.

Le troisième point saillant de l'accord concerne l'actualisation du cadre juridique bilatéral pour prendre en compte les règles les plus récentes édictées, en matière de sécurité et de sûreté, par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

S'agissant de la **sécurité technique des vols** (article 8), l'accord ouvre la possibilité à l'un des États parties de demander à l'autre de modifier sa réglementation ou d'assurer sa mise en œuvre sur des points particulier en vue de respecter les normes internationales. En cas de refus, les autorisations

d'exploitation peuvent être suspendues. Chaque partie peut également effectuer des contrôles sur les appareils de l'autre partie et suspendre l'autorisation d'exploitation s'il constate des manquements par rapport aux normes de sécurité.

Le domaine de la **sûreté de l'aviation**, qui vise à prévenir les détournements et tous autres actes illicites, fait aujourd'hui l'objet d'une préoccupation renforcée. L'accord y consacre des dispositions précises (article 18), notamment en matière de protection des appareils et d'inspection des passagers et des équipages. Ici encore, les droits d'exploitation peuvent être suspendus si une partie ne prend pas les mesures suffisantes au regard des demandes de l'autre partie.

II. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE NOUVEAU CADRE DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET MADAGASCAR

L'accord du 21 juillet 2005 permet la nécessaire **mise à jour du cadre des relations aériennes entre la France et Madagascar**.

Aujourd'hui, trois compagnies exploitent des liaisons régulières entre Paris et Antananarivo : Air France, Corsair et Air Madagascar, qui exploite en outre une liaison hebdomadaire avec Marseille. Air Austral et Air Madagascar exploitent également des liaisons régulières vers La Réunion et Mayotte.

L'accord ouvre la voie à une **diversification des liaisons** et à une **augmentation des fréquences**. Il faut toutefois souligner que le trafic aérien franco-malgache restera assez fortement encadré. De ce point de vue, le nouvel accord se distingue sensiblement des accords dits « ciel ouvert » qui permettent une libéralisation totale du trafic. Il faut plutôt parler ici de libéralisation maîtrisée, ce qui permet de tenir compte des réalités de la situation malgache.

Madagascar mise aujourd'hui sur le **développement du tourisme** pour tirer une croissance économique de l'ordre de 5 % par an, alors que la population augmente de 3 % par an et que son niveau de vie reste parmi les plus faibles du monde. L'île possède un capital touristique indéniable et au cours des années récentes, l'activité du secteur touristique a connu un essor rapide, à des taux annuels dépassant les 10 %. On enregistrait 220 000 touristes sur l'année 2004 et 350 000 trois ans plus tard, en 2007. L'objectif d'atteindre 500 000 touristes par an d'ici 5 ans ne semble pas irréaliste et pourrait même être dépassé.

Le **développement de la desserte aérienne** conditionne en partie la réalisation de ces objectifs.

Elle suppose l'amélioration des infrastructures aéroportuaires et la diversification des transporteurs et des liaisons, avec en corollaire des tarifs plus compétitifs par rapport à d'autres destinations de l'Océan indien.

Toutefois, une libéralisation brutale du ciel malgache risquerait de mettre en difficulté la compagnie nationale, Air Madagascar, dont la situation reste fragile, même si elle est en cours de redressement.

D'une part, cette compagnie assure des obligations de service public qui pèsent sur sa rentabilité. Sur un total d'une quarantaine de destinations, Air Madagascar exploite actuellement 25 lignes intérieures très déficitaires et subventionnées par l'État, désignées sous l'appellation de « vols sociaux ».

D'autre part, la compagnie ne dispose que de moyens limités pour acquérir les nouveaux appareils qui lui permettraient de mettre en place des liaisons plus fréquentes ou des destinations nouvelles.

L'ouverture du transport aérien s'effectue donc de manière progressive, en tenant compte des obligations particulières de la compagnie nationale qui assure une fonction essentielle dans une île où les conditions de déplacement sont particulièrement difficiles.

Le nouvel accord avec la France répond à ces préoccupations. Il revêt une importance particulière puisque la France est le 1^{er} partenaire de Madagascar en matière économique et qu'elle représente la plus grande part du trafic aérien vers l'Europe, même s'il existe aujourd'hui une liaison avec l'Italie. Par ailleurs, plus de 60 % des touristes étrangers à Madagascar sont des Français.

CONCLUSION

Le nouvel accord relatif aux services de transport aérien entre la France et Madagascar, conforme aux dernières évolutions du droit européen et des normes internationales de sécurité et de sûreté, constitue un cadre renoué propice au développement des liaisons aériennes entre nos deux pays.

Madagascar a déjà achevé sa procédure de ratification, l'entrée en vigueur de l'accord étant désormais suspendue à l'achèvement de cette procédure en France.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de cet accord.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 11 juin 2008.

Suivant l'avis de M. André Vantomme, rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord relatif aux services aériens entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Madagascar (ensemble une annexe), signé le 21 juillet 2005 à Antananarivo et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 574 (Treizième législature)