

N° 260

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2020

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 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de
la République fédérale démocratique d'Éthiopie relatif aux services aériens, de
l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de
la République du Costa Rica relatif aux services aériens et de l'accord relatif aux
services aériens entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement de la République du Mozambique,

Par M. Michel BOUTANT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1174, 1798 et T.A. 337

Sénat : 732 (2018-2019) et 261 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7

Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 18 septembre 2019 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 732 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica relatif aux services aériens et de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mozambique.

Votre rapporteur a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 22 janvier 2020, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition de votre rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte-rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 janvier 2020, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Boutant sur le projet de loi n° 732 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica relatif aux services aériens et de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mozambique.

Mme Gisèle Jourda – Je vous prie d’excuser l’absence du rapporteur M. Michel Boutant, qui m’a demandé de présenter le rapport à sa place.

Nous examinons aujourd’hui un projet de loi autorisant l’approbation de trois accords bilatéraux aériens signés respectivement avec le Mozambique, l’Éthiopie et le Costa Rica au cours de l’année 2017.

Jusqu’à présent, le transport aérien entre la France et le Costa Rica n’était actuellement régi par aucun accord bilatéral ; le transport aérien entre la France et le Mozambique d’une part, et la France et l’Éthiopie d’autre part, était réglementé par deux mémorandums d’entente sans valeur contraignante, signés respectivement en 1991 et 2008.

Les trois accords étudiés visent donc à moderniser le cadre juridique, à le rendre conforme aux normes internationales et au droit européen pour renforcer la sécurité juridique des opérateurs de transports aériens.

Ces trois accords bilatéraux suivent le modèle classique de l’accord aérien défini par l’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI) et, à ce titre, diffèrent peu les uns des autres. Le Costa Rica, l’Éthiopie et le Mozambique sont tous trois parties à la convention de Chicago ayant fondé l’OACI.

Ils respectent par ailleurs le droit européen et notamment le règlement de 2004 qui fait suite aux arrêts de la Cour de justice de l’Union européenne, dits de « ciel ouvert », de 2002 sur la libre concurrence et le libre établissement. La Commission européenne a d’ailleurs jugé ces accords bilatéraux, notifiés par la France, conformes au droit européen. Ils contiennent notamment des stipulations permettant à la France de désigner, pour effectuer les services aériens autorisés, des transporteurs aériens européens ayant un établissement sur le sol français

Ces accords visent à assurer les quatre premières « libertés de l’air » énoncées par l’OACI ; le droit de survol, le droit d’effectuer des escales à des

fins non commerciales, le droit d'embarquer et le droit de débarquer des passagers et du fret à destination ou en provenance du territoire des parties contractantes. Les clauses commerciales et d'exploitation prévues sont classiques pour ce type d'accords aériens. Le droit de cabotage est exclu conformément à la pratique. Il est donc impossible qu'un transporteur d'une partie embarque sur le territoire de l'autre partie des passagers ou du fret à destination d'un autre point situé sur le territoire de cette autre partie contractante. Ces trois accords garantissent également, comme d'habitude, l'exonération de tout droit de douane ou impôt de toute nature sur les aéronefs, leurs équipements ainsi que sur les carburants. Compte tenu de leur date de signature, ces accords ne disposent pas encore de clauses environnementales, qui sont actuellement en préparation par l'OACI.

L'accord aérien avec l'Éthiopie précise qu'en cas de force majeure - conflit armé, catastrophe naturelle, troubles politiques - et d'impossibilité d'exploiter un service sur l'itinéraire normal, la partie concernée doit s'efforcer de faciliter l'exploitation continue au moyen de réarrangements appropriés des routes aériennes. Cette disposition s'explique par l'environnement géopolitique complexe de ce pays - Érythrée, Somalie, Soudan du Sud.

Autre spécificité à souligner, l'Éthiopie peut autoriser des compagnies aériennes africaines non-éthiopiennes établies sur le territoire d'un État partie à la « décision de Yamoussoukro » à opérer sur la liaison Addis-Abeba - Paris. La « décision de Yamoussoukro », entrée en vigueur en 2000, vise à constituer un espace et un marché aérien unifié et libéralisé en Afrique, les signataires de cette décision s'engageant à abolir les restrictions en matière de droits de trafic entre eux. Cette disposition est néanmoins assortie d'une restriction puisque le pays africain où est établie la compagnie en question doit avoir signé un accord sur les services aériens avec la France et ne pas avoir refusé antérieurement des droits de trafic à des compagnies françaises. Une forme de réciprocité est ainsi maintenue.

Le Mozambique, autre pays potentiellement concerné, n'a pas exprimé de volonté d'introduire cette clause dans l'accord bilatéral que nous examinons.

Les accords avec le Costa Rica et le Mozambique ne présentent donc aucune spécificité notable.

Ces trois accords s'inscrivent dans des relations bilatérales de nature différente. La densification du dialogue franco-éthiopien, ces dernières années, reflète la volonté politique de renforcer les liens existants avec cet État, siège de l'Union africaine et qui connaît une croissance soutenue. Les échanges commerciaux bilatéraux sont en expansion, sauf pour l'année 2018, et c'est avec l'Éthiopie que la France a le deuxième excédent commercial le plus élevé en Afrique subsaharienne (580 millions d'euros en 2018).

Le Costa Rica, quant à lui, connaît une relative prospérité économique avec une croissance moyenne de 3% sur les dix dernières années et, bien que les flux demeurent modestes, il représente le premier partenaire commercial de la

France et de l'Union européenne en Amérique centrale. Il s'agit d'un pays au fort potentiel touristique – 70 000 français s'y sont rendus en 2018 !

Au Mozambique, la situation économique est plus fragile, l'endettement public est élevé (113% du PIB en 2018) et la balance des transactions courantes est fortement déficitaire. La croissance, en baisse, se situe autour de 3%. Néanmoins, on estime que de belles perspectives devraient s'offrir à moyen terme, à partir des années 2023-2024. Sur le plan intérieur, le Mozambique connaît une relative stabilité après une guerre civile entre 1976 et 1992 et la signature de trois accords de paix et de réconciliation successifs en 1992, 2014 et août 2019. La France entretient avec ce pays une relation de voisinage ancienne dans l'Océan Indien en raison de la proximité des départements de Mayotte et de la Réunion, ainsi qu'en raison de la Zone Économique Exclusive française entourant les îles Éparses dans le canal du Mozambique.

La situation des liaisons aériennes reflète l'état de ces relations.

S'agissant de l'Éthiopie, un vol quotidien est assuré entre Addis-Abeba et Paris, opéré par la compagnie Ethiopian Airlines, aucun vol n'étant actuellement opéré en direct par Air France. En juillet 2019, une nouvelle ligne Marseille – Addis Abeba desservie par Ethiopian Airlines a été inaugurée. Le trafic aérien est en très forte croissance avec un doublement du trafic direct en l'espace de cinq années. On a atteint les 160 000 passagers sur la liaison directe Addis-Abeba – Paris au cours des dix premiers mois de l'année 2018. Un renforcement de la compagnie aérienne éthiopienne répondrait à nos intérêts puisque celle-ci a développé des partenariats avec les entreprises françaises Airbus, ADP et Air France. L'accord aérien bilatéral définit l'exploitation commerciale sur la route aérienne entre Paris et Addis-Abeba uniquement.

Pour le Costa Rica, une liaison directe est assurée par Air France entre Paris et San Jose à raison de trois vols par semaine. Le nombre de passagers transportés par la compagnie française est en forte augmentation – +59% entre 2017 et 2018 -. Le trafic direct sur la liaison Paris – San Jose a atteint 70.000 passagers au cours des dix premiers mois de l'année 2018, du fait d'une fréquence accrue et d'une exploitation continue des vols, toute l'année. Une forte proportion des passagers français (entre 54.000 et 69.000 passagers par an) effectue encore un vol indirect, via des compagnies espagnoles et américaines. Compte tenu de l'importance du secteur touristique et du nombre de passagers français voyageant via des compagnies étrangères, il reste de la marge pour développer les vols directs entre les deux pays, ce qui devrait profiter à Air France, aucun transporteur du Costa Rica ne desservant la France. Les routes négociées concernent les liaisons aériennes entre tout point en France et tout point au Costa Rica.

Enfin, s'agissant du Mozambique, il n'existe actuellement aucun vol direct entre la France et ce pays, les liaisons aériennes ayant été suspendues depuis 1999. Le trafic indirect entre la France et le Mozambique est réduit ; il est

estimé à 8 000 passagers transitant par l’Afrique du Sud, le Portugal, l’Éthiopie et le Qatar sur des compagnies de ces pays. L’accord bilatéral prévoit la possibilité de vols depuis tout point de la métropole vers trois villes mozambicaines et depuis tout point du Mozambique vers trois points métropolitains. Il autorise, par ailleurs, des liaisons régionales entre tout point du Mozambique et tout point des départements français de La Réunion et Mayotte.

En conclusion, je recommande l’adoption de ces trois accords. La procédure de ratification éthiopienne est achevée depuis le début de l’année 2019. La partie mozambicaine a également achevé les procédures internes nécessaires à l’entrée en vigueur de l’accord en novembre 2017. Au Costa Rica en revanche, la procédure de ratification est toujours en cours.

L’examen en séance publique est prévu le 30 janvier 2020 selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité à l’unanimité.

Conformément aux orientations du rapport d’information n° 204 (2014-2015) qu’elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.