



N° 1798

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *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. CHRISTOPHE DI POMPEO
Député

ET
**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. TROIS PARTENAIRES AUX PERSPECTIVES SIGNIFICATIVES POUR LE TRANSPORT AÉRIEN	7
A. L'ÉTHIOPIE	7
1. Une nouvelle puissance régionale	7
2. D'intéressantes perspectives pour les relations bilatérales, notamment en matière économique	8
3. L'état des liaisons aériennes	8
B. LE COSTA RICA	8
1. Un pays stable et attractif	8
2. Les relations bilatérales	9
3. L'état des liaisons aériennes	9
C. LE MOZAMBIQUE	10
1. Un pays en cours de stabilisation	10
2. Une relation bilatérale de voisinage dans l'océan Indien	10
3. L'état des liaisons aériennes	11
II. LE CONTEXTE JURIDIQUE DES PRÉSENTS ACCORDS	13
A. LA CONVENTION DE CHICAGO	13
B. LES ACCORDS BILATÉRAUX DE LA FRANCE	13
C. LES ACCORDS PASSÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE	13
III. DES ACCORDS AU CONTENU STANDARDISÉ	15
A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DES DROITS DE TRAFIC	15
B. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS AUTORISÉS À EXPLOITER LES LIGNES	16
C. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACCORD AVEC L'ÉTHIOPIE EN MATIÈRE D'AUTORISATION DES ROUTES AÉRIENNES ET DE DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS	16
D. L'ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ DES COMPAGNIES AÉRIENNES ET LES GARANTIES QUI LEUR SONT DONNÉES	17
E. LES GARANTIES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ	18
F. LES EXONÉRATIONS FISCALES	18
G. LES DISPOSITIONS FINALES ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	25
ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L’AIR »	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les trois accords qui sont regroupés dans le présent projet de loi s'inscrivent dans un type d'accords dont la commission des affaires étrangères a souvent à traiter, les accords sur les services aériens.

Les accords aériens bilatéraux constituent en effet un instrument diplomatique des plus classiques. La France en a signé avec une centaine d'États ou territoires autonomes. Leurs clauses sont généralement très proches, car elles reprennent pour l'essentiel les stipulations d'un modèle d'accord bilatéral élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), organisation mise en place en 1944 par la « convention de Chicago », qui fait partie des textes fondateurs de l'ordre international établi après la Seconde guerre mondiale.

Dans le cas présent, il s'agit de trois accords conclus en 2017 respectivement avec l'Éthiopie, le Costa Rica et le Mozambique. Ce sont trois pays dynamiques, dotés de réelles perspectives économiques, avec lesquels il existe donc de belles opportunités de développement des échanges aériens.

La passation d'accords aériens interétatiques n'est pas la condition impérative pour l'établissement de liaisons aériennes, qui souvent préexistent (rien n'interdisant aux compagnies de demander l'autorisation d'exploiter une route), mais apporte un certain nombre de garanties utiles (concernant la sécurité, la sûreté, le cadre de concurrence dans lequel se développe l'activité des compagnies aériennes...).

Votre rapporteur recommande donc l'adoption du présent projet de loi, qui permettra l'entrée en vigueur d'accords de facture très classique, mais utiles, avec trois partenaires dynamiques.

I. TROIS PARTENAIRES AUX PERSPECTIVES SIGNIFICATIVES POUR LE TRANSPORT AÉRIEN

Les trois accords aériens regroupés dans le présent projet de loi ont été conclus avec des partenaires qui offrent des perspectives significatives de développement des liaisons aériennes, en raison de leur dynamisme économique ou de leur attractivité touristique.

A. L'ÉTHIOPIE

1. Une nouvelle puissance régionale

Forte de 94 millions d'habitants, l'Éthiopie apparaît de plus en plus comme un pôle de stabilité et une puissance régionale dans une Afrique orientale malheureusement marquée par les crises, les guerres civiles, les désastres humanitaires et le terrorisme.

L'Éthiopie reste un pays très pauvre, mais peut se targuer d'un réel dynamisme économique, avec une croissance annuelle moyenne de 10 % durant la dernière décennie.

L'année 2018 y a été marquée par plusieurs tournants politiques qui devraient conforter le rôle régional du pays : nomination pour la première fois d'un premier ministre appartenant à l'ethnie oromo (considérée comme la plus nombreuse du pays, mais écartée jusqu'à présent du pouvoir et réprimée), M. Abiy Ali Ahmed ; libération de nombreux opposants politiques ; levée de l'état d'urgence ; rapprochement spectaculaire avec l'Érythrée pour régler enfin les suites de la guerre de 1998-2000 (rétablissement des relations diplomatiques et des liaisons aériennes, ouverture de la frontière, visites croisées des chefs d'exécutif, enfin signature d'un accord de paix).

Entourée de pays en crise (Soudan du Sud, Soudan, Érythrée, Somalie), l'Éthiopie joue un rôle stabilisateur déterminant. Elle est le premier pays contributeur de troupes aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, avec près de 8 400 « casques bleus » déployés, et l'un des premiers pays d'accueil de réfugiés en Afrique subsaharienne (avec environ 900 000 réfugiés). Elle est intervenue militairement plusieurs fois en Somalie contre les milices islamistes et prend part aux différentes opérations onusiennes en cours au Soudan et au Soudan du Sud (avec plus de 2 500 casques bleus au Darfour, 4 500 dans la zone disputée d'Abyei à la frontière entre les deux Soudans et 1 300 déployés au Soudan du Sud).

2. D'intéressantes perspectives pour les relations bilatérales, notamment en matière économique

La visite du président Emmanuel Macron il y a quelques jours, première visite d'un Président de la République française en Éthiopie depuis un demi-siècle, rend compte de la volonté de notre pays de renforcer ses liens avec un pays dont le rôle régional devient majeur.

La coopération française en Éthiopie est principalement centrée sur l'enseignement supérieur et l'enseignement du français. L'Agence française de développement (AFD) est présente depuis 1993.

Les échanges commerciaux bilatéraux sont en forte croissance. L'Éthiopie est devenue en 2017 le 4^{ème} marché d'exportation français en Afrique subsaharienne, alors qu'elle occupait la 24^{ème} place en 2014. Dopé par des ventes aéronautiques à la compagnie nationale éthiopienne, l'excédent commercial bilatéral en faveur de la France a atteint en 2017 un niveau record de 791 millions d'euros. C'est le plus élevé en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, l'Éthiopie a accueilli en 2017 environ 9 000 touristes français.

3. L'état des liaisons aériennes

Ethiopian Airlines offre actuellement un service direct quotidien entre Addis-Abeba et Paris. *Air France* n'opère en revanche aucun vol en propre sur cette route, se contentant d'apposer son code sur les vols de *Kenya Airways* pour desservir Addis-Abeba *via* Nairobi.

Le trafic direct Paris-Addis Abeba est en très forte croissance : il est passé de 73 000 passagers en 2013 à 159 000 sur les dix premiers mois de 2018, ce qui illustre l'expansion d'*Ethiopian Airlines* depuis son *hub* d'Addis-Abeba. Le trafic indirect (*via* des pays tiers) est en revanche faible : 8 000 passagers en 2017.

B. LE COSTA RICA

1. Un pays stable et attractif

Bien que de taille modeste – 52 000 km² de superficie et 5 millions d'habitants –, le Costa Rica présente une forte spécificité dans son environnement régional : sa stabilité démocratique, sa relative prospérité, la variété de ses paysages et de ses espaces naturels protégés, enfin l'attrait touristique qui en découle lui valent souvent le qualificatif de « Suisse de l'Amérique centrale ».

La croissance économique s'est maintenue à un niveau moyen d'environ 3 % au cours de la dernière décennie (3,3 % en 2018). Le niveau général d'éducation et la qualification de la main d'œuvre costaricienne constituent le principal avantage comparatif du pays. Des zones franches attirent les investissements étrangers (3 milliards de dollars de flux en 2017). Le Costa Rica

est également très attractif pour les touristes – 3 millions par an –, avec un quart de son territoire classé en réserves naturelles. Le PIB par habitant, soit près de 18 000 dollars en parité de pouvoir d'achat en 2018, est deux ou trois fois plus élevé que celui des autres pays d'Amérique centrale, hormis le Panama, et le système de protection sociale est développé.

2. Les relations bilatérales

La politique étrangère costaricaine valorise traditionnellement la promotion du multilatéralisme autour de grandes causes telles que la protection de la planète, le désarmement et les droits de l'homme. À ce titre, elle est souvent en convergence avec les priorités de la diplomatie française et les relations bilatérales sont bonnes.

Par ailleurs, le Costa Rica est observateur à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) depuis 2014. Il est à noter que c'est le seul pays d'Amérique latine où le français est obligatoire dans l'enseignement secondaire (360 000 apprenants et 800 professeurs de français).

Du point de vue économique, le Costa Rica est lié à l'Union européenne par l'accord d'association UE-Amérique centrale, dont le volet commercial est appliqué à ce pays depuis le 1^{er} octobre 2013. Il est le premier partenaire commercial de la France et de l'Union européenne en Amérique Centrale. Les échanges bilatéraux restent cependant modestes et déficitaires pour la France : en 2017, 60 millions d'euros d'exportations vers le Costa Rica et 218 millions d'importations depuis ce pays. Il faut enfin relever l'importance des flux touristiques : près de 70 000 touristes français se sont rendus au Costa Rica en 2017.

3. L'état des liaisons aériennes

Air France opère depuis novembre 2016 une liaison directe entre Paris et San Jose, qui a été progressivement renforcée (passage d'une exploitation saisonnière avec deux fréquences hebdomadaires à une exploitation continue avec quatre rotations par semaine), et intervient également indirectement, par le biais de partages de codes, sur certaines liaisons entre le Costa Rica et des pays tiers. Dans l'autre sens, aucune compagnie costaricaine n'opère de vols vers la France.

Sur les dix premiers mois de 2018, le trafic direct sur la liaison Paris-San Jose assurée par *Air France* a atteint 70 000 passagers, contre 44 000 en 2017. Il subsiste toutefois un important trafic indirect – 66 000 passagers encore en 2017 – *via* notamment des escales en Espagne (vols *Iberia*) ou les États-Unis (plusieurs compagnies américaines). On peut donc penser qu'il reste de la marge pour développer les vols directs entre les deux pays.

C. LE MOZAMBIQUE

1. Un pays en cours de stabilisation

L'histoire politique du Mozambique, peuplé de 30 millions d'habitants, a été marquée depuis son indépendance en 1975 par les affrontements entre les partis *Frelimo* (constamment au pouvoir) et *Renamo*. Les accords de paix signés à Rome en 1992 pour mettre fin à la guerre civile n'ont pas empêché le maintien de fortes tensions, avec l'alternance d'élections généralement contestées et de reprises des hostilités armées. La période actuelle est toutefois à l'apaisement (vote d'une réforme de décentralisation, plan de démobilisation et d'intégration aux forces de sécurité nationales des combattants de la *Renamo*...).

L'économie mozambicaine, reposant traditionnellement sur les matières premières telles que l'aluminium et le charbon, a été portée au début des années 2010 par la découverte de vastes réserves de gaz *off-shore* (environ 5 000 milliards de m³) le long de la côte nord du pays, qui a suscité d'énormes investissements des grandes compagnies pétrolières. Cependant, le retournement du marché des hydrocarbures en 2014 a retardé l'exploitation de ces ressources, qui n'a toujours pas commencé effectivement. Dans ce contexte, la croissance économique, qui était de l'ordre de 7 % par an de 2010 à 2015, a baissé : depuis 2016, elle est de 3,5 % à 4 %. De plus, des révélations faites en 2016 sur des emprunts très importants souscrits par des entreprises publiques mozambicaines et dissimulés aux institutions internationales ont conduit à la suspension des aides du Fonds monétaire international et de bailleurs bilatéraux. L'endettement public est élevé (113 % du PIB en 2018) et la balance des transactions courantes fortement déficitaire. Pour autant, à moyen terme, les perspectives restent impressionnantes : à partir des années 2023-2024, la croissance annuelle du pays pourrait atteindre 20 % selon certaines prévisions ; il pourrait recevoir 100 milliards de dollars d'investissements, soit huit fois son PIB actuel...

2. Une relation bilatérale de voisinage dans l'océan Indien

La France entretient avec le Mozambique une relation de voisinage ancienne dans l'océan Indien, où nous sommes notamment présents à La Réunion, Mayotte et par les îles Éparses, dont trois sont situées dans le canal de Mozambique face à ce pays (Europa, Bassas da India et Juan de Nova) et sont entourées de vastes zones économiques exclusives. Un accord de coopération militaire est en vigueur depuis 2004, impliquant du côté français les Forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI).

La France est également présente par des canaux plus habituels de coopération : AFD, lycée français, centre culturel, francophonie, le Mozambique étant observateur à l'OIF. Les relations économiques restent en revanche faibles.

3. L'état des liaisons aériennes

Il n'existe plus de ligne entre la France et le Mozambique depuis la fin des années 1990. La liaison avait été exploitée par Air Mozambique (*via* Lisbonne) entre 1990 et 1994, puis par Air France (*via* Johannesburg) de 1994 à 1999.

Le trafic, nécessairement indirect, de passagers aériens entre les deux pays est estimé à environ 8 000 par an. Ils transitent notamment par l'Afrique du Sud, le Portugal, l'Éthiopie et le Qatar, volant sur des compagnies de ces pays.

II. LE CONTEXTE JURIDIQUE DES PRÉSENTS ACCORDS

A. LA CONVENTION DE CHICAGO

La convention relative à l'aviation civile internationale, dite « convention de Chicago », a été signée le 7 décembre 1944. Elle est l'un des textes fondateurs du nouvel ordre international mis en place suite à la Seconde guerre mondiale. Elle a établi l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et un corpus de règles communes. La convention affirme la souveraineté des États sur leur espace aérien – d'où la légitimité d'accords interétatiques pour développer les lignes aériennes –, tout en invitant à la mise en place d'un cadre négocié de concurrence permettant le développement du transport aérien commercial.

C'est dans ce cadre institutionnel qu'ont été dégagées les neuf « libertés de l'air » (reproduites en annexe du présent rapport), qui correspondent aux différents cas de figure d'établissement de liaisons aériennes que les États peuvent ou non autoriser.

Dans le cadre général ainsi défini, les États ont passé un très grand nombre d'accords bilatéraux destinés à développer leurs routes aériennes et encadrer l'activité de leurs compagnies aériennes.

B. LES ACCORDS BILATÉRAUX DE LA FRANCE

La France a ainsi signé des accords aériens bilatéraux avec une centaine d'États (ou entités autonomes), dont plusieurs pays limitrophes ou proches de ceux avec lesquels ont été conclus les présents accords : la Colombie, le Guatemala et le Panama ; Djibouti, l'Ouganda et le Kenya ; l'Afrique du Sud, les Comores, Madagascar, le Malawi, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe... La plupart de ces accords ont des rédactions proches, inspirés des stipulations du modèle d'accord de l'OACI.

C. LES ACCORDS PASSÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE

Au début des années 2000, il est apparu que certains accords bilatéraux passés par des États-membres de l'Union européenne avec des tiers n'étaient pas conformes au droit européen, notamment parce que les ouvertures commerciales qu'ils comportaient étaient réservées aux transporteurs aériens de ces États-membres, excluant les autres compagnies aériennes européennes. La compétence européenne en matière de transport aérien international a été consacrée par plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 5 novembre 2002.

Prenant en considération cette jurisprudence, le Conseil des ministres des transports du 5 juin 2003 a autorisé la Commission à négocier un accord

communautaire aérien avec les États-Unis pour remplacer les accords bilatéraux passés par les États-membres avec ce pays, ainsi qu'à négocier des accords communautaires avec les pays tiers remplaçant certaines dispositions des accords bilatéraux. Ce processus a débouché sur l'accord « ciel ouvert » du 30 avril 2007 avec les États-Unis.

Les principaux objectifs de la politique extérieure européenne en matière d'aviation civile ont par ailleurs été définis dans une communication du 11 mars 2005 de la Commission européenne, intitulée « *Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté* ». Le principal volet de cette politique est le développement d'un « espace aérien commun » avec les pays de la politique de voisinage. À cette fin, des accords aériens européens ont ainsi été conclus avec les pays des Balkans occidentaux, la Suisse, l'Islande, la Norvège, le Maroc, la Tunisie, Israël, la Jordanie, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie et l'Arménie.

III. DES ACCORDS AU CONTENU STANDARDISÉ

Les trois accords sont construits sur le même modèle, inspiré de celui défini par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), et intègrent des clauses voisines. Les préambules des trois accords font d'ailleurs référence à la convention précitée de Chicago, qui a institué l'OACI, dont la France comme le Costa Rica, l'Éthiopie et le Mozambique sont parties.

A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DES DROITS DE TRAFIC

Les **articles 2** de chacun des accords, complétés par une **annexe**, comportent la disposition centrale habituelle des accords aériens : les pays signataires s'octroient mutuellement des droits d'exploiter à des fins commerciales les routes aériennes les reliant, droits qui seront ensuite exercés par les compagnies aériennes désignées par eux.

Ces droits comprennent celui de survol des territoires nationaux et celui d'effectuer dans les aéroports de l'autre partie des escales à des fins non commerciales (escales techniques sans embarquement/débarquement de passagers ou de fret), qui constituent les deux premières « libertés de l'air » au sens de la convention de Chicago (voir en annexe du présent rapport le rappel de ces libertés).

Ils comprennent également le droit réciproque d'établir des lignes aériennes régulières :

– s'agissant du Costa Rica, entre tous « points » (aéroports) des territoires français et costaricain, *via* toutes escales intermédiaires et avec prolongation éventuelle vers tout point au-delà ;

– s'agissant de l'Éthiopie, entre Paris et Addis-Abeba, *via* des points intermédiaires éventuels et avec possibilité de prolongation au-delà.

S'agissant du Mozambique, sont distinguées une « route régionale » permettant de relier La Réunion ou Mayotte à tout aéroport mozambicain (avec possibilités d'escales et de prolongations) et une route long-courrier permettant de relier trois aéroports de France métropolitaine avec ceux de Maputo, Beira ou Nacala (avec possibilités d'escales et de prolongations).

Enfin, les trois accords, comme de manière générale tous les accords aériens, excluent le « cabotage », c'est-à-dire le droit pour une compagnie aérienne de l'autre partie de transporter des passagers ou du fret entre deux points du territoire national (par exemple, un vol costaricain entre San José et Paris pourrait faire une escale à Marseille pour débarquer des passagers mais n'aurait pas le droit d'en profiter pour en embarquer sur le segment Marseille-Paris).

B. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS AUTORISÉS À EXPLOITER LES LIGNES

Chaque pays signataire a le droit, en vertu des **articles 3** des accords, de désigner un ou plusieurs de ses transporteurs aériens pour exploiter les lignes aériennes autorisées en application des dispositions susmentionnées. Il appartient donc à chaque pays signataire de désigner sa ou ses compagnies aériennes autorisées sur la ligne concernée et l'autre pays signataire s'engage à accepter ce choix.

Ces désignations sont naturellement subordonnées au respect de règles (établissement du transporteur sur le territoire du pays qui le désigne, détention majoritaire de son capital par des ressortissants de ce pays, détention d'une licence d'exploitation valide, exercice d'un contrôle réglementaire effectif, respect des normes de sécurité et sûreté...) et les autorisations peuvent être révoquées si elles ne sont pas respectées (**articles 4** des accords).

Conformément au droit européen, concernant les transporteurs désignés par la France, ils doivent avoir un établissement sur le sol français, mais, pour le reste, il peut s'agir de transporteurs d'autre pays de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (c'est-à-dire des compagnies dont le capital est détenu majoritairement dans d'autre pays européens et qui y ont obtenu leur licence).

La reconnaissance des désignations opérées par l'autre partie s'accompagne d'une reconnaissance de la validité des certificats de navigabilité, brevets d'aptitude et licences délivrées par elle (**articles 7** des accords avec le Mozambique et l'Éthiopie et **article 9** de celui avec le Costa Rica).

C. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACCORD AVEC L'ÉTHIOPIE EN MATIÈRE D'AUTORISATION DES ROUTES AÉRIENNES ET DE DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS

L'**article 2** de l'accord signé avec l'Éthiopie, concernant les droits de trafic, comporte une disposition originale : il y est précisé 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. Cette précision est sans doute utile au regard de l'environnement géographique de l'Éthiopie, qui a longtemps été en guerre avec sa voisine l'Érythrée et a également pour voisins des pays ravagés par des crises durables tels que la Somalie et le Soudan du Sud.

Par ailleurs, l'**article 3** du même accord étend la possibilité de désignation des transporteurs autorisés par l'Éthiopie à toute entreprise établie sur le territoire d'un État partie à la « décision de Yamoussoukro » et répondant aux conditions

d'éligibilité définies dans ladite décision, rappelées dans l'**annexe III** au présent accord.

La « décision de Yamoussoukro »

La décision de Yamoussoukro rend compte de la volonté inaboutie de constituer en Afrique un espace aérien unifié et libéralisé.

Issue d'un long processus, puisqu'entrée en vigueur le 12 août 2000 alors qu'elle avait été initiée douze ans plus tôt par une conférence régionale tenue à Yamoussoukro en octobre 1988, elle a été adoptée alors par 44 États africains. Elle concerne avant tout le trafic aérien intra-africain, les signataires s'étant engagés à abolir les restrictions en matière de droits de trafic entre eux, y compris celles relatives à la « cinquième liberté de l'air », c'est-à-dire le droit d'exploiter une ligne entre deux pays tiers en continuation d'un vol ayant pour origine le pays d'enregistrement de la compagnie aérienne opératrice.

Ce dispositif a été inégalement appliqué et les pays africains restent divisés sur le degré de libéralisation aérienne souhaité. 23 d'entre eux, dont l'Éthiopie, soutiennent l'idée lancée début 2018, par l'Union africaine, d'un « marché unique africain du transport aérien ».

De manière générale, l'Éthiopie, qui a développé une compagnie nationale puissante et veut faire d'Addis-Abeba un grand *hub* régional, soutient les efforts d'intégration et de libéralisation du transport aérien en Afrique.

Cette référence à la décision de Yamoussoukro et la mesure d'ouverture qu'elle comporte – l'Éthiopie pourrait autoriser sur la liaison Addis-Abeba-Paris des compagnies africaines non-éthiopiennes – rendent compte du soutien de ce pays à la démarche de création d'un espace aérien africain unifié et libéralisé.

Cette possibilité de désigner une compagnie non-éthiopienne est toutefois assortie de garde-fous : il devrait s'agir d'une compagnie d'un pays ayant lui-même signé un accord sur les services aériens avec la France et qui n'aurait pas refusé des droits de trafic à des compagnies françaises.

D. L'ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ DES COMPAGNIES AÉRIENNES ET LES GARANTIES QUI LEUR SONT DONNÉES

Conformément au modèle des accords aériens, les trois présents accords garantissent aux compagnies aériennes un certain nombre de droits économiques tout en réservant le droit des États à réguler leur activité :

– les signataires des accords s'engagent à veiller à ce que les transporteurs aériens désignés disposent de possibilités « *équitables et égales* » de concurrence (**articles 5** des accords) ;

– des dispositions plus précises interdisent les pratiques anticoncurrentielles, notamment en matière de subventions au transport aérien ou d'ententes, dans les accords avec l'Éthiopie (**article 5 bis**) et le Costa Rica (**article 6**) ;

– des redevances d’usage peuvent être perçues sur les compagnies au titre de l’utilisation des installations aéroportuaires, de la sécurité et du contrôle aérien, mais sous réserve d’être « *justes, raisonnables, non discriminatoires* » et équitablement réparties (**article 9** de l’accord avec l’Éthiopie, **article 10** de celui avec le Mozambique et **article 12** de celui avec le Costa Rica) ;

– les compagnies d’une partie peuvent librement vendre leurs billets sur le territoire de l’autre, y établir des bureaux commerciaux, y envoyer du personnel à cette fin, *etc.* (**article 11** de l’accord avec l’Éthiopie, **article 12** de celui avec le Mozambique et **article 14** de celui avec le Costa Rica) ;

– elles peuvent conclure des accords de coopération commerciale, notamment des accords de réservation de capacité ou de partage de codes, y compris avec des compagnies de pays tiers (**article 11** de l’accord avec l’Éthiopie, **article 13** de celui avec le Mozambique et **article 15** de celui avec le Costa Rica) ;

– elles peuvent transférer (rapatrier) librement leurs excédents de recettes commerciales (**article 12** de l’accord avec l’Éthiopie, **article 14** de celui avec le Mozambique et **article 16** de celui avec le Costa Rica) ;

– elles fixent librement leurs tarifs, les États pouvant cependant intervenir au nom de motifs déterminés : pratiques discriminatoires, pratiques anticoncurrentielles, protection du consommateur (**article 14** de l’accord avec l’Éthiopie, **article 16** de celui avec le Mozambique et **article 18** de celui avec le Costa Rica).

E. LES GARANTIES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ

Les accords comprennent des clauses détaillées concernant la sécurité (au sens technique) et la sûreté (c’est-à-dire la protection contre les actes de malveillance) du transport aérien. Elles figurent aux **articles 8 et 9** de l’accord avec le Mozambique, aux **articles 8 et 18** de celui avec l’Éthiopie et aux **articles 10 et 11** de celui avec le Costa Rica, qui prévoient notamment :

– une assistance mutuelle dans la prévention des actes illicites et dans la gestion des incidents et menaces ;

– la possibilité pour une partie de demander à tout moment des consultations sur les normes de sécurité adoptées par l’autre partie contractante ou le respect des règles de sûreté ;

– un droit d’inspection au sol des avions de l’autre partie ;

– la possibilité encadrée de mesures unilatérales si nécessaire (pouvant aller jusqu’à la révocation des autorisations d’exploitation).

F. LES EXONÉRATIONS FISCALES

Les trois accords garantissent l’exonération de tous droits de douane ou impôts de toutes natures (par exemple TVA ou droits d’accise) dont bénéficient les aéronefs mais aussi leurs fournitures habituelles (carburant, lubrifiants, pièces

détachées, provisions de bord...) (**article 10** de l'accord avec l'Éthiopie, **article 11** de celui avec le Mozambique et **article 13** de celui avec le Costa Rica).

Ces dispositions fiscales sont systématiques dans les accords aériens, trouvant leur source dans la convention de Chicago et les résolutions adoptées à l'unanimité dans le cadre de l'OACI. Elles sont également compatibles avec le droit fiscal européen et français. Le kérosène échappe en effet à la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), y compris pour les vols intérieurs ou intra-européens, et la TVA n'est pas perçue non plus sur les billets d'avion pour les vols internationaux.

Votre rapporteur est conscient que l'existence de telles dérogations pose question, en ce temps où l'exigence de justice fiscale est plus forte et légitime que jamais et où il est essentiel de faire contribuer l'ensemble des secteurs économiques polluants à la protection de l'environnement et à la maîtrise du changement climatique.

Pour autant, les évolutions nécessaires ne peuvent être que progressives et surtout concertées au plan multilatéral. Les exonérations en cause sont en effet mondiales. Elles ne peuvent pas être remises en cause unilatéralement par un seul pays. Mais il est plus que souhaitable que la diplomatie française s'implique toujours davantage dans les différentes instances internationales pour favoriser une prise de conscience générale et une adaptation des instruments internationaux.

G. LES DISPOSITIONS FINALES ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Les trois accords comprennent enfin le corpus habituel de dispositions finales que l'on trouve dans les accords internationaux : possibilité de consultations et d'éventuelles modifications par voie d'amendement, conditions d'entrée en vigueur et d'éventuelle dénonciation, obligation d'enregistrement auprès de l'OACI (commune dans les accords sur les services aériens).

Comme il est de coutume dans les accords sur les services aériens, ils prévoient, pour les litiges d'interprétation ou d'application qui ne pourraient pas être réglés directement entre les deux parties, la possibilité de recourir à l'arbitrage d'une tierce personne ou organisme désigné d'un commun accord ou d'un tribunal de trois arbitres (**article 20** de l'accord avec l'Éthiopie, **article 21** de celui avec le Mozambique et **article 23** de celui avec le Costa Rica).

S'agissant des perspectives d'entrée en vigueur des accords, la procédure de ratification ne semble toujours pas achevée au Costa Rica. En Éthiopie, le projet de loi de ratification devrait être prochainement soumis au vote du parlement, selon les informations fournies par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Enfin, au Mozambique, les procédures internes nécessaires ont été menées à bien au 14 novembre 2017.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 26 mars 2019, la commission examine le présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Lecoq. Le Mozambique vit actuellement un drame avec le passage du cyclone *Idai*. En tant que président du groupe d'amitié avec ce pays, je suis intervenu auprès de l'ambassade pour faire le point. Une demande d'aide internationale a été émise et du matériel est parti de La Réunion. Je me félicite de voir que la France mène une démarche de solidarité active auprès de pays non-francophones, comme le Mozambique, qui est plutôt lusophone. Étant présents sur toutes les mers et tous les continents, il est important pour nous de porter ce message. L'ambassadeur du Mozambique a expliqué au groupe d'amitié que son pays est en attente d'investissements et espère que la France répondra à l'appel. Ce pays nous aime ; il y a ainsi des pays portent l'image de la France dans leur cœur. Cela justifie le développement de liaisons aériennes.

Les accords internationaux ne sont pas amendables, c'est dommage. Mais il faudra bien que nous puissions trouver le moyen de porter des exigences sur la qualification des avions, la pollution, la sécurité...

M. le vice-président Jacques Maire. La France s'est investie en termes d'aide publique au développement au Mozambique dès son indépendance. On a accumulé près de 2 milliards d'euros de prêt sur les 15 dernières années. Paradoxalement, à partir du moment où le Mozambique est sorti de son état de sous-développement grâce à l'aide internationale, grâce aux prêts, grâce au gaz, la France a fermé son service économique sur place !

M. Alain David. Ces accords exonèrent les compagnies de tous droits de douanes ou impôts de toute nature, de même que leur fourniture habituelle de carburant, pièces détachées, *etc.* Le kérosène échappe à la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, y compris pour les vols intérieurs ou intra-européens. La TVA n'est pas perçue sur les billets d'avions pour les vols internationaux. C'est très avantageux. Or ces exonérations sont critiquables, pour l'environnement, pour l'intérêt des consommateurs, sans parler de la participation à la transition énergétique.

M. Christian Hutin. Merci à M. Di Pompeo pour la qualité du rapport. Un mot sur les trois pays en question.

L'Éthiopie est un pays dans lequel l'AFD est particulièrement présente et avec lequel nous entretenons des échanges universitaires, le français étant une langue qui commence à y être enseignée. Il y a aussi des relations économiques,

avec, par exemple, l'exportation de fleurs vers la France. La compagnie *Ethiopian Airlines* est considérée comme extrêmement sérieuse ; il y a une coopération avec la France dans le domaine de la sécurité aérienne et nous allons examiner en France les « boîtes noires » de l'appareil récemment accidenté.

Le Costa Rica, pays d'Amérique du Sud performant, avec environ 3 % de croissance, est observateur à l'Organisation internationale de la Francophonie. Nos échanges sont essentiels. L'Amérique centrale étant desservie par un hub « satellitaire » au Panama, quels sont nos rapports aériens avec le Panama, qui centralise une grande partie du trafic aérien de la région ?

Pour le Mozambique, on a un nombre très faible de passagers par an, environ 8 000. Pourtant, nous avons une coopération militaire avec ce pays. On pourrait peut-être améliorer les choses, élargir la coopération aux domaines scientifique, culturel, touristique, *etc.* On pourrait développer non seulement les lignes aériennes mais aussi l'ensemble de l'influence de la France sur ce pays, qui ne demande qu'à être défriché.

M. Christophe Di Pompeo, rapporteur. Je partage ce que Christian Hutin vient de dire sur l'Éthiopie. C'est le quatrième partenaire commercial de la France en Afrique subsaharienne. Nos relations diplomatiques, militaires et commerciales sont réelles.

Le Mozambique est un pays d'avenir économique mais aujourd'hui les aléas du marché du gaz et du pétrole font que les investissements sont en suspens. Plusieurs centaines de milliards d'investissement sont cependant prévus dans les années qui arrivent. Ce pays doit être un futur partenaire de la France. Si la France est là pour aider les victimes du cyclone, c'est une bonne chose.

La question de la détaxation du kérosène est un vrai problème dont on parle régulièrement. À une époque où l'on voudrait que les pollueurs soient les payeurs, exonérer un secteur comme l'aviation, qui n'est pas neutre pour le réchauffement climatique, pose des questions. Cependant une évolution ne peut se faire qu'au niveau international, ou au moins européen. On pourrait mettre une taxation au moins sur les vols européens.

Nous avons un accord bilatéral avec le Panama de même nature que ceux avec les trois pays qui nous intéressent aujourd'hui. Ces accords sont plus ou moins exigeants et les hubs comme celui du Panama ne sont souvent pas couverts par les règles qu'ils prévoient.

Mme Samantha Cazebonne. Les différents accords ne prévoient pas le respect des normes environnementales qui sont en préparation par l'Organisation de l'aviation civile internationale pour compenser et réduire le carbone. Si ces règles en cours d'élaboration font l'objet d'un accord multilatéral engageant la France, s'imposeront-elles alors au Mozambique, à l'Éthiopie et au Costa Rica en vertu des articles 21, 22 et 24 des accords ?

M. Christophe Di Pompeo, rapporteur. Je pense que oui mais je n'en suis pas sûr. Aujourd'hui, les accords sont bilatéraux et, même si des normes sont élaborées au niveau européen ou international, il faudra négocier à nouveau avec chacun de ces pays pour qu'elles soient mises en application.

La commission *adopte* le présent projet de loi sans modification.

ANNEXE N° 1 :
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie relatifs aux services aériens (ensemble trois annexes), signé à Paris le 30 janvier 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica relatifs aux services aériens (ensemble une annexe), signé à San José le 23 mars 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 3

Est autorisée l'approbation de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mozambique (ensemble une annexe), signé à Maputo le 3 mai 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L’AIR »

(d’après l’OACI)

– **Première liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir ;

– **Deuxième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d’atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales (escales techniques) ;

– **Troisième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l’État dont le transporteur a la nationalité ;

– **Quatrième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d’embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l’État dont le transporteur a la nationalité ;

– **Cinquième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d’embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d’un État tiers.

Seules les cinq premières libertés ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d’un traité international. En conséquence, l’OACI qualifie toutes les libertés suivantes de « soi-disant libertés ».

– **Sixième liberté de l’air** : droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l’État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États. Cette liberté permet l’installation de *hubs* ;

– **Septième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l’État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d’inclure dans cette opération un point du territoire de l’État bénéficiaire (il n’est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d’un service à destination ou en provenance de l’État dont le transporteur a la nationalité) ;

– **Huitième liberté de l’air** : droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l’intérieur du territoire de l’État qui accorde le droit ou privilège au moyen d’un service qui commence ou se termine dans le territoire de l’État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la septième liberté de l’air) à l’extérieur du territoire de l’État qui accorde le droit ou privilège (on parle de droit de « cabotage consécutif ») ;

– **Neuvième liberté de l’air** : droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l’État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d’un service effectué entièrement à l’intérieur du territoire de cet État (on parle de droit de « cabotage autonome »).