



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mai 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 1432, *autorisant l'approbation du protocole à l'accord du 3 juillet 1995 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn relatif aux services aériens,*

PAR M. TONY DREYFUS

Député

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET BAHREÏN EN FORT DÉVELOPPEMENT ET RÉGIÉS PAR UN ACCORD RÉCENT	7
A – LE DÉVELOPPEMENT DU TRAFIC DES PASSAGERS ET DU FRET EST MANIFESTE CES DERNIÈRES ANNÉES ENTRE LES DEUX PAYS, POUR DES VOLUMES QUI DEMEURENT LIMITÉS	7
1) La rapide croissance des échanges aériens entre la France et Bahreïn	7
2) Bahreïn « plaque tournante aérienne » de la région du Golfe ?	10
B – L'ACCORD DE 1995 RÉGISSANT LES RELATIONS AÉRIENNES FRANCO-BAHREÏNIENNES, MODIFIÉ EN 2004, EST À L'IMAGE DU LIEN BILATÉRAL : SANS NUAGE	12
1) Une relation bilatérale excellente	12
2) Un accord aérien existant depuis 1995 qui n'a connu aucune difficulté d'application	13
II – UN PROTOCOLE DE PORTÉE LIMITÉE, MOTIVÉ PAR UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE	15
A – LE CONTEXTE DU « CIEL OUVERT » RÉGLEMENTÉ EN 2004	15
1) Le cadre de la convention de Chicago ne traite pas des questions commerciales	15
2) Le droit communautaire des services aériens s'est transformé depuis 2002	15
3) La mise en conformité avec le Règlement communautaire des accords bilatéraux relatifs aux services aériens signés par la France se poursuit	16
B – UN PROTOCOLE DE MISE À JOUR SUR TROIS POINTS MINEURS	17
1) L'accord de base était globalement satisfaisant pour les Parties	17
2) La volonté bahreïnienne de développement aérien a débouché sur trois améliorations, d'ordre concurrentiel, de l'accord bilatéral	18
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : liste des 106 accords bilatéraux signés par la France en matière de transports aériens	25
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

Mesdames, Messieurs,

L'actualité communautaire de la réglementation du transport aérien est aujourd'hui marquée par l'aboutissement rapide, à la toute fin du mois de mars dernier, du processus d'adoption, selon la procédure de codécision, du « paquet » législatif dénommé « ciel unique européen II ». Les propositions comprises dans ce « paquet » ont pour objectif d'améliorer la performance du système aéronautique européen dans des domaines essentiels comme la sécurité, la capacité, l'efficacité des opérations de vol, la rentabilité et l'environnement.

C'est sur un autre type d'avancée du droit communautaire, dans le cadre des accords dits de « ciel ouvert », qu'invite à se pencher le projet de loi autorisant l'approbation d'un deuxième protocole à l'accord du 3 juillet 1995 entre la France et Bahreïn en matière de services aériens. Il est ici question d'une mise à jour d'un accord de facture classique, qui intervient après la signature à Paris d'un premier protocole le 23 février 2004, déjà essentiellement pour mise en conformité avec le droit communautaire.

Le protocole soumis à approbation par le présent projet de loi, signé le 22 mars 2007 à Manama, est objectivement d'une portée limitée. La partie française a en fait saisi, pour cette adaptation aux clauses commerciales les plus modernes en matière de services aériens, le souhait du Royaume de Bahreïn de développer sa plate-forme aéroportuaire et d'augmenter encore les débouchés de sa compagnie nationale, *Gulf Air*.

Votre Rapporteur entend donc examiner la réalité des ambitions bahreïniennes dans le domaine aérien avant de détailler les trois stipulations modernisant l'accord bilatéral de 1995.

I – DES RELATIONS AÉRIENNES ENTRE LA FRANCE ET BAHREÏN EN FORT DÉVELOPPEMENT ET RÉGIÉS PAR UN ACCORD RÉCENT

A – Le développement du trafic des passagers et du fret est manifeste ces dernières années entre les deux pays, pour des volumes qui demeurent limités

1) La rapide croissance des échanges aériens entre la France et Bahreïn

• S’agissant du **trafic de passagers**, la seule ligne existant entre la France et Bahreïn est le Paris-Bahreïn. Jusqu’en 1995, cette ligne a été exploitée par deux compagnies : UTA puis Air France d’une part, et *Gulf Air* d’autre part, avec un trafic total annuel maximum de l’ordre de 20 à 25 000 passagers.

Après le retrait de la compagnie française, précisément l’année de la conclusion de l’accord relatif aux services aériens que vient compléter le présent projet de loi, le trafic de la ligne est redescendu à environ 15 000 passagers par an de 1996 à 1998, puis a atteint des valeurs comprises entre 20 000 et 35 000 entre 1999 et 2002.

Votre Rapporteur note incidemment que la possibilité, introduite par le protocole de 2004 à l’accord de 1995, de désigner sur cette route des compagnies communautaires et non plus seulement nationales, n’a pas été mise en œuvre : seules *Gulf Air* et Air France ont été à ce jour désignées.

Ces dernières années, le trafic de *Gulf Air* est en très forte croissance puisqu’il a plus que doublé entre 2003 et 2008, passant de 60 000 à 128 000 passagers par an environ. Le tableau suivant retrace cette évolution :

ÉVOLUTION DU TRAFIC ANNUEL DE PASSAGERS SUR LA LIGNE PARIS-BAHREIN

Année	Air France	<i>Gulf Air</i>	UTA	Année	Air France	<i>Gulf Air</i>	UTA
1989	0	12 068	9 930	1999	0	35 326	0
1990	0	19 660	4 547	2000	0	25 388	0
1991	545	13 022	0	2001	0	20 985	0
1992	2 446	21 810	0	2002	0	37 137	0
1993	6 531	19 152	0	2003	0	60 441	0
1994	5 061	15 139	0	2004	0	62 262	0
1995	932	14 077	0	2005	0	46 596	0
1996	0	15 639	0	2006	0	109 060	0
1997	0	15 428	0	2007	0	123 313	0
1998	0	15 801	0	2008	0	127 672	0

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il convient cependant de souligner qu'une large part de ce trafic – à hauteur de 72 % en 2007 – est en fait du trafic dit « de sixième liberté »⁽¹⁾, c'est-à-dire qu'il concerne des passagers en simple correspondance à Bahreïn en provenance d'un État tiers (la France en l'occurrence) vers un autre État tiers, comme cela est détaillé dans le tableau suivant, relatif à l'année 2007 :

Pays d'origine ou de destination réelle	Nombre de passagers
Thaïlande	39 500
Inde	11 500
Émirats Arabes Unis	8 500
Pakistan	6 500
Oman	6 500
Népal	6 000
Arabie Saoudite	3 000
Philippines	2 000
Koweït	2 000
Qatar	1 500
Malaisie	1 000
Autres	3 000
Total des passagers en correspondance à Bahreïn	91 000

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

On constate donc que si la suspension de la desserte de Bahreïn par la compagnie française s'est traduite en 1995 par un tassement du trafic de passagers pendant quelques années, la croissance est repartie dès 1999 une première fois, avec les seules capacités de *Gulf Air*, pour croître très fortement à partir de 2006, avec le développement de vols en correspondance vers la Thaïlande et l'Inde. Le protocole de 2007 objet du présent projet de loi devrait permettre la poursuite de la progression du trafic passager, dont le rythme en 2008 s'est révélé plus lent que précédemment (3 % seulement), l'activité des derniers mois de l'année 2008 ayant été marquée par les premiers effets de la crise économique mondiale qui affecte aussi les pays asiatiques.

(1) Les « libertés de l'air », qui s'accordent entre États dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, sont ainsi définies par l'**Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)** :

- 1^{ère} liberté : droit de survol ;
- 2^e liberté : droit d'atterrir pour des raisons non commerciales ;
- 3^e liberté : droit de débarquer du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité ;
- 4^e liberté : droit d'embarquer du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité ;
- 5^e liberté : droit de débarquer et d'embarquer du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers.

L'OACI qualifie toutes les « libertés » suivant la cinquième de « soi-disant libertés », car seules les cinq premières ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d'un traité international.

- 6^e liberté : droit de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre 2 autres États ;
- 7^e liberté : droit de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire ;
- 8^e liberté : droit de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit, au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité (on parle aussi de « cabotage consécutif ») ;
- 9^e liberté : droit de transporter du trafic de cabotage de l'État qui accorde ce droit au moyen d'un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État (on parle aussi de « cabotage autonome »).

• **Le trafic de fret** entre la France et Bahreïn est en forte croissance, notamment depuis 2006. En effet, près de 9 000 tonnes de fret ont été transportées en 2008 alors que sur la période 1989-2005 ce nombre s'était toujours situé entre 500 et 3 300 tonnes. Soulignons qu'Air France est présente sur ce marché de façon significative depuis 2007 avec environ 20 % de parts de marché. L'évolution du trafic est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU TRAFIC ANNUEL DE FRET SUR LA LIGNE PARIS-BAHREIN

(en tonnes)

Année	Air France	Gulf Air	UTA	Année	Air France	Gulf Air	UTA
1989	0	466	352	1999	0	2 072	0
1990	11	900	475	2000	0	1 573	0
1991	45	736	0	2001	87	1 273	0
1992	167	1 028	0	2002	0	2 354	0
1993	167	934	0	2003	0	3 300	0
1994	131	699	0	2004	0	3 183	0
1995	23	532	0	2005	0	1 431	0
1996	5	789	0	2006	100	6 532	0
1997	0	653	0	2007	1 583	6 677	0
1998	0	727	0	2008	2 011	6 896	0

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

• **En nombre de vols**, ce sont environ 1 000 vols qui ont été effectués entre Paris et Bahreïn en 2008 : 767 vols mixtes pour *Gulf Air* et 229 vols cargo pour Air France. Ce nombre de vols est lui aussi, logiquement, en croissance :

ÉVOLUTION DU NOMBRE ANNUEL DE VOLS SUR LA LIGNE PARIS-BAHREIN

(en tonnes)

Année	Air France	Gulf Air	UTA	Année	Air France	Gulf Air	UTA
1989	2	247	293	1999	1	316	0
1990	31	376	136	2000	1	369	0
1991	44	201	0	2001	2	214	0
1992	107	240	0	2002	0	361	0
1993	162	211	0	2003	0	422	0
1994	182	219	0	2004	0	524	0
1995	24	205	0	2005	1	566	0
1996	1	211	0	2006	19	731	0
1997	1	200	0	2007	191	730	0
1998	1	187	0	2008	229	767	0

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Depuis novembre 2008, *Gulf Air* exploite la ligne Paris-Bahreïn à raison de neuf vols aller-retour par semaine contre un seul vol par jour auparavant. Cela devrait entraîner, en 2009, une augmentation de l'offre en sièges de l'ordre de 20 % par rapport à 2008. Quant à faire de Bahreïn la « plaque tournante aérienne de la région »... l'objectif demeure encore très ambitieux.

2) Bahreïn « plaque tournante aérienne » de la région du Golfe ?

L'une des motivations du protocole à l'accord de 1995 souhaité par la Partie bahreïnienne réside, selon les termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi, dans la volonté du Royaume de se placer en position favorable dans « la compétition [...] avec d'autres États de la région (Qatar, Émirats arabes unis) pour devenir la plaque tournante aérienne » locale. Les statistiques obtenues par votre Rapporteur montrent l'âpreté de ladite compétition.

• **Pour le trafic de passagers**, Bahreïn est le quatrième acteur de la région avec 7 millions de passagers en 2007, loin derrière les Émirats arabes unis, l'Arabie saoudite, et le Qatar dans une moindre mesure, comme le montre le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DU TRAFIC ANNUEL DE PASSAGERS
DANS LES AÉROPORTS DU GOLFE**

(en millions de personnes)

	2005	2006	2007	Croissance 2007/2005
Arabie saoudite	23,7	25,9	26	10 %
Bahreïn	5,2	6,4	7	35 %
Émirats Arabes Unis	30,8	35,5	44	43 %
Koweït	5,4	6,1	6,9	28 %
Oman	3,2	4,4	3,9	19 %
Qatar	7,2	8,7	10,8	50 %

Source : Organisation de l'aviation civile internationale.

Les taux de croissance les plus élevés s'observent au Qatar, aux Émirats arabes unis et à Bahreïn, qui sont les principaux « hubs » de la région. Pour ces trois pays ainsi que pour l'Arabie saoudite, les tableaux suivants présentent les principaux flux d'origine du trafic de passagers :

DIX PRINCIPAUX FLUX DE PASSAGERS POUR LES QUATRE PRINCIPAUX HUBS DU GOLFE

10 principaux flux de passagers concernant l'Arabie saoudite (trafic 2006)		10 principaux flux de passagers concernant Bahreïn (trafic 2006)		10 principaux flux de passagers concernant les Émirats arabes unis (trafic 2006)		10 principaux flux de passagers concernant le Qatar (trafic 2006)	
Intérieur	9 510 000	Arabie saoud.	991 000	Inde	3 634 000	É.A.U.	1 367 000
Égypte	1 954 000	É.A.U.	893 000	Royaume-Uni	3 222 000	Bahreïn	772 000
Inde	1 476 000	Qatar	772 000	Pakistan	2 389 000	Royaume-Uni	694 000
Pakistan	1 439 000	Inde	459 000	Iran	1 833 000	Inde	631 000
É.A.U.	1 435 000	Oman	441 000	Arabie saoud.	1 435 000	Allemagne	300 000
Bahreïn	991 000	Koweït	325 000	Qatar	1 367 000	Sri Lanka	299 000
Iran	720 000	Royaume-Uni	304 000	Allemagne	1 316 000	Égypte	298 000
Bangladesh	576 000	Égypte	180 000	Koweït	1 078 000	Arabie saoud.	298 000
Koweït	436 000	Thaïlande	158 000	Australie	928 000	Koweït	288 000
Liban	388 000	Philippines	148 000	Thaïlande	903 000	Thaïlande	276 000

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Compte tenu de sa superficie, l'Arabie saoudite se distingue des autres États du Golfe par un important trafic domestique. Par ailleurs, les informations disponibles sur l'origine et la destination véritables des passagers transportés sur les liaisons France-Arabie saoudite permettent de penser que les passagers des aéroports saoudiens doivent avoir pour origine ou destination ultime l'Arabie saoudite.

Pour Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar, par parallélisme avec ce que l'on observe pour le trafic avec la France, une large proportion ⁽¹⁾ des flux aéroportuaires doit être liée à du trafic « de sixième liberté » ⁽²⁾ entre l'Europe d'une part, des pays d'Asie ou d'Océanie d'autre part (Inde, Thaïlande, Pakistan, Sri Lanka, Philippines, Australie...).

En ce sens, on peut dire que Bahreïn est une plaque tournante dans le Golfe, mais qu'elle demeure d'importance seconde, bien loin derrière les Émirats arabes unis en termes de trafic global.

• Quant au **trafic de fret**, les Émirats arabes unis le dominent très largement dans la région, l'aéroport le plus actif étant celui de Dubaï :

ÉVOLUTION DU TRAFIC ANNUEL DE FRET DANS LES AÉROPORTS DU GOLFE

(en milliers de tonnes)

	2005	2006	2007	Croissance 2007/2005
Arabie saoudite	482,9	468,7	508,8	5 %
Bahreïn	316,9	315,2	341,6	8 %
Émirats Arabes Unis	1 752,6	2 015,9	2 259	29 %
Koweït	160,7	166,3	176,2	10 %
Oman	73,5	97,9	76,5	4 %
Qatar	206,5	262,1	358,9	74 %

Source : Organisation de l'aviation civile internationale.

Cette position éminente de Dubaï est également à rapprocher de la volonté de l'émirat d'investir ⁽³⁾ massivement dans les infrastructures aéroportuaires et portuaires, dans le but de créer des capacités de transbordement dans les transports aériens et maritimes, mais également entre les deux modes de transport.

Avec cet éclairage sur les États voisins de Bahreïn, le Royaume ne semble pas en mesure d'occuper rapidement la place dominante qu'il convoite en matière de transport aérien. Il a néanmoins quelques raisons de nourrir des ambitions en la matière, ne serait-ce que pour pallier les difficultés rencontrées récemment dans le domaine de la finance – un des axes choisis pour son développement par ce pays qui est le premier à être sorti d'une économie exclusivement dépendante des hydrocarbures.

(1) Pour quantifier précisément la part de l'activité des aéroports du Golfe engendrée par l'activité de correspondance, il faudrait cependant disposer de données statistiques mondiales sur les véritables origine et destination des passagers.

(2) Voir al note page 8.

(3) Le nouvel aéroport de Dubaï devrait à terme avoir une capacité en fret double de celle de l'aéroport international de Memphis, siège de FedEx, le plus important centre cargo au monde.

B – L'accord de 1995 régissant les relations aériennes franco-bahreïniennes, modifié en 2004, est à l'image du lien bilatéral : sans nuage

1) Une relation bilatérale excellente

La France entretient avec Bahreïn des relations cordiales et confiantes. Les autorités françaises soutiennent la politique d'ouverture du roi Hamad. Celui-ci a effectué plusieurs visites officielles en France, d'abord en 1995 et 1997 en tant que prince héritier, puis en tant que souverain du Bahreïn, à cinq reprises, de juillet 1999 – sa première visite de chef d'État hors du monde arabe – à décembre 2008. Les relations franco-bahreïniennes ont été relancées par une accélération des visites officielles françaises à Manama depuis décembre 2002, avec cinq visites ministérielles entre cette date et la fin de 2004. Le Président de la République, accompagné de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, de M. Hervé Morin, ministre de la Défense, et de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État au commerce extérieur, s'est rendu à Manama, en visite officielle, le 11 février 2009.

La présence économique française à Bahreïn est concentrée sur quatre secteurs : aluminium, pétrole, électricité et banque. Nos exportations ont progressé de 19,3 % en 2007 pour atteindre 131 millions d'euros. Cependant, notre pays ne se place qu'au onzième rang des fournisseurs du Bahreïn après le Japon, l'Arabie Saoudite, l'Australie, la Chine, les États-Unis, l'Allemagne ou encore les Émirats arabes unis. La France est à l'origine de 1 % seulement des investissements directs étrangers reçus par le royaume. Les exportations bahreïniennes vers la France sont constituées en majorité de produits pétroliers raffinés et d'aluminium.

Un accord de protection et d'encouragement réciproques des investissements a été signé à Paris le 24 février 2004, en présence des deux Premiers ministres. Par ailleurs, la signature, le 11 février 2009 à l'occasion de la visite présidentielle, d'une déclaration conjointe relative à la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire devrait ouvrir la voie à la signature d'un véritable accord de coopération dans ce domaine nouveau.

Dans le champ plus directement concerné par le présent projet de loi, la compagnie aérienne bahreïnienne *Gulf Air* a signé, le 28 mai 2008, une commande ferme de 35 Airbus, comprenant 15 moyen-courriers A 320 et 20 long-courriers A 330 pour un montant de 5 milliards de dollars. Par ailleurs, la compagnie privée à bas coûts *Bahrain Air* a signé le 24 août 2008 une lettre d'intention avec Airbus pour l'achat de 6 appareils A 320-200, pour un montant de 450 millions de dollars.

Mentionnons également la présence d'entreprises françaises dans d'autres secteurs : la construction (Vinci), l'électricité et l'environnement (Suez et la société Constructions industrielles de Méditerranée (CNIM)).

Enfin, les relations bilatérales de coopération s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de l'accord de coopération culturelle et technique du 21 avril 1977 : la commission mixte de coopération culturelle, scientifique et technique a tenu sa dixième session à Manama les 6 et 7 juin 2005 ; la prochaine commission mixte devrait avoir lieu ce printemps à Paris. Un accord créant la « *French Arabian School of Management and Finance* », en partenariat avec les meilleures grandes écoles du réseau de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et l'Université du Golfe Arabe, a en outre été signé le 18 décembre 2007.

Il a été indiqué à votre Rapporteur que Bahreïn n'était pas une destination considérée comme touristique pour les ressortissants français ; gageons qu'une évolution dans ce domaine serait de nature à développer encore les flux aériens entre nos deux pays. L'accord existant en matière de transports aériens remonte à 1995 et a déjà été récemment mis à jour, en 2004.

2) Un accord aérien existant depuis 1995 qui n'a connu aucune difficulté d'application

Les accords aériens bilatéraux ont pour objectif de fixer un cadre normatif qui a vocation à être mis en œuvre seulement en cas de difficultés particulières. L'accord de 1995, tel que complété successivement en 2004 et en 2007 – c'est l'objet du présent protocole –, comporte désormais l'ensemble des clauses constitutives d'un accord aérien moderne et est donc capable de servir de cadre de référence pour l'ensemble des problématiques envisageables en matière de services aériens, comme on va le voir dans la seconde partie du rapport.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, depuis 1995, aucune disposition de l'accord n'a toutefois eu à jouer pour traiter un problème précis, pour la simple raison qu'aucun problème n'est apparu, y compris dans les domaines essentiels de la sécurité et de la sûreté aériennes. En particulier, le mécanisme de règlement des différends prévu à l'article 21 de l'accord de 1995, par voie de négociation et, le cas échéant, d'arbitrage, n'a jamais eu à fonctionner à ce jour.

Avant d'examiner en détail l'objet du protocole de 2007, il n'est pas inutile de souligner que ni l'accord de 1995, ni le protocole de 2004, n'avaient été soumis à autorisation parlementaire d'approbation.

II – UN PROTOCOLE DE PORTÉE LIMITÉE, MOTIVÉ PAR UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

A – Le contexte du « ciel ouvert » réglementé en 2004

1) Le cadre de la convention de Chicago ne traite pas des questions commerciales

La Convention relative à l'aviation internationale civile, connu aussi sous le nom de Convention de Chicago – lieu de sa signature par 52 pays le 7 décembre 1944 –, a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une agence spécialisée des Nations unies qui est chargée de la coordination et de la régularisation du transport aérien international. La convention établit les règles de l'air – les « libertés » précitées –, les règles pour l'immatriculation des aéronefs, la sécurité, et précise les droits et devoirs des pays signataires en matière de droit du transport aérien international. Entrée en vigueur le 4 avril 1947, la convention a depuis lors été révisée sept fois, en 1959, 1963, 1969, 1975, 1980, 1997, et en 2000. C'est dans le cadre de cette convention que s'inscrivent l'accord de 1995 et ses protocoles de 2004 et 2007 – celui-ci faisant l'objet du présent projet de loi.

Cette convention multilatérale définit des termes, des principes et des mécanismes communs à l'ensemble des signataires mais les questions commerciales – nombre de compagnies pouvant être désignées, enveloppe de fréquences, types d'appareils utilisables, tableau des routes autorisées – ne peuvent être traitées que dans un cadre bilatéral. À cet égard, si des accords de « ciel ouvert » abordant ces questions existent désormais au niveau communautaire, ils restent en termes politiques des accords « bilatéraux », puisque négociés entre la Communauté européenne et un État tiers, par exemple les États-Unis.

2) Le droit communautaire des services aériens s'est transformé depuis 2002

Le 5 novembre 2002, la Cour de justice des Communautés européennes a rendu un arrêt dans les affaires que la Commission lui avait soumises à l'encontre de huit États membres : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, le Luxembourg, la Suède et le Royaume Uni. Était en cause la signature par ces derniers d'accords bilatéraux de services aériens avec les États-Unis, en violation de compétences externes exclusives de la Communauté.

La Cour a considéré que les États membres avaient pris des engagements dans des domaines dont la compétence exclusive avait été transférée à la Communauté, tels que les systèmes informatisés de réservation, les tarifs intracommunautaires ou les créneaux horaires dans les aéroports. Par ailleurs, elle a jugé que les États membres avaient manqué à l'un des principes de base du Traité, à savoir le principe de non-discrimination : les clauses de nationalité des compagnies aériennes contenues dans les accords contestés, discriminatoires, limitaient la liberté d'établissement des compagnies communautaires ⁽¹⁾.

Les mois de novembre 2002 à juin 2003 ont été mis à profit par les institutions communautaires et l'ensemble des États membres pour déterminer quelles mesures pratiques devaient être mises en œuvre suite aux arrêts de la CJCE, eu égard à la complexité des matières traitées, à l'importance des enjeux et aux interprétations parfois diverses desdits arrêts quant à leurs implications. Par ailleurs, dès lors que plusieurs matières habituellement couvertes par les accords de services aériens restent de la compétence des États membres, la Commission européenne a proposé au Conseil et au Parlement européen un Règlement de procédure instituant un mécanisme de consultation et d'information entre les États membres et la Commission sur les négociations alors en cours et envisagées en matière de services aériens bilatéraux avec les pays tiers.

Le 5 juin 2003, le Conseil a octroyé deux mandats à la Commission : d'une part, un mandat de négociation avec les États-Unis, et d'autre part, un mandat de négociation avec l'ensemble des pays tiers – dit « mandat horizontal » – pour réviser les clauses relatives à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes et traiter toutes les matières relevant de la compétence externe exclusive de la Communauté. Le Conseil a également donné son accord au projet de règlement de procédure.

Devenu le règlement n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil 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 pays tiers, ce texte est entré en vigueur le 1^{er} juin 2004.

3) La mise en conformité avec le Règlement communautaire des accords bilatéraux relatifs aux services aériens signés par la France se poursuit

La France est signataire de 106 accords bilatéraux relatifs aux services aériens ⁽²⁾, qui doivent désormais se conformer au règlement communautaire de 2004 précité. Hors Union européenne à 15, ce sont, à la date d'entrée en vigueur

(1) La Cour a notamment fait valoir qu'étant donné que les États-Unis avaient le droit de refuser un transporteur, les accords bilatéraux incriminés constituaient un obstacle à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, car le fait d'ouvrir le ciel européen aux compagnies américaines n'était pas réciproque pour l'ensemble des compagnies aériennes communautaires.

(2) La liste de ces accords figure en annexe au présent rapport.

du règlement, 91 accords bilatéraux (soit 106 – 15) qui devaient être modifiés. Sur ce total, 42 accords incorporent désormais la « clause de désignation communautaire », c'est-à-dire qu'ils ne comportent plus de discrimination entre compagnies aériennes établies dans un État membre de l'UE.

Rappelons que trois possibilités de mise en conformité sont utilisables :

– la négociation par les États membres de clauses types à inclure dans un nouvel accord bilatéral ou à introduire dans les accords bilatéraux existants et la suppression concomitante des dispositions contraires à la libre concurrence. **Telle est la voie que la France a utilisée avec Bahreïn en négociant le protocole du 23 février 2004 à l'accord du 3 juillet 1995 ;**

– le Conseil de l'Union européenne du 5 juin 2003 a également ouvert la possibilité pour la Commission de mener des négociations avec les pays tiers afin de modifier les dispositions contraires au droit communautaire des accords bilatéraux de l'ensemble des États membres par le biais d'un accord-type dit « accord horizontal ». À ce jour, 36 accords horizontaux ont été paraphés ou signés ;

– la Commission peut enfin recevoir du Conseil un mandat élargi pour mener des négociations avec des États tiers en vue de conclure des « accords globaux » couvrant les différents domaines des relations aériennes internationales. À ce titre, des accords ont déjà été conclus avec les États-Unis, le Maroc, le Canada et les États des Balkans ; des mandats ont par ailleurs été donnés à la Commission pour négocier avec Israël, la Jordanie, l'Ukraine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Tunisie, l'Algérie et le Liban.

Dans le cas français, 49 accords bilatéraux relatifs aux services aériens doivent encore être amendés pour être conformes au Règlement de 2004. Mais la mise en conformité avec le droit communautaire ne se limite pas à ce seul acte issu de la jurisprudence de la CJCE ; d'autres obstacles à une concurrence non faussée dans le domaine des services aériens existent dans certains accords bilatéraux, que le présent projet de loi a précisément pour objet de lever concernant l'accord bilatéral franco-bahreïmien.

B – Un protocole de mise à jour sur trois points mineurs

1) L'accord de base était globalement satisfaisant pour les Parties

L'accord du 3 juillet 1995, amendé en 2004, répond au modèle-type de l'accord aérien bilatéral français, qui est lui-même inspiré du modèle-type de l'Organisation de l'aviation civile internationale, avec dans le cas des États membres de l'UE l'exigence particulière des clauses communautaires. Bahreïn a été l'un des premiers pays à accepter les clauses communautaires.

Le protocole du 23 février 2004 a ainsi permis d'adapter les clauses de désignation et de révocation des compagnies aériennes autorisées à effectuer des services réguliers avec la France. Des clauses relatives au partage de codes et à la sécurité de l'aviation, ainsi que la modification du tableau des routes, complétaient l'ensemble. Si à l'origine, l'accord de 1995 ne comportait pas certaines des clauses essentielles de notre accord-type, telle la clause de sécurité par exemple, sa version consolidée est aujourd'hui pour l'essentiel conforme à ce modèle type.

Bien qu'un très grand nombre de compagnies aériennes soient théoriquement, en vertu de l'article 4 de l'accord de 1995 modifié, éligibles à la désignation pour exploiter des services aériens réguliers entre les deux pays, à ce jour seule la compagnie *Gulf Air* exploite des services réguliers pour les passagers et le fret, Air France n'effectuant régulièrement que des services de cargo.

Ces éléments peuvent expliquer que la France n'ait pas de sa propre initiative souhaité modifier de nouveau, 18 mois après la publication du Protocole de 2004 (le 27 septembre 2005), l'accord de 1995. Elle a néanmoins saisi cette occasion de le parfaire sur le plan commercial.

2) La volonté bahreïnienne de développement aérien a débouché sur trois améliorations, d'ordre concurrentiel, de l'accord bilatéral

À l'origine du protocole dont l'approbation est soumise à l'Assemblée nationale, se trouve le souhait du Royaume de Bahreïn d'organiser des consultations aéronautiques afin d'augmenter le nombre de services aériens entre les deux pays. On a vu combien ce pays souhaitait se hisser au niveau des autres *hubs* de la région. La partie française a, en contrepartie, obtenu la modernisation de l'accord aérien.

Les consultations aéronautiques ont été menées par les représentants respectifs des aviations civiles des deux parties, en présence de représentants du ministère des Affaires étrangères. Depuis ces négociations de 2007, les relations techniques bilatérales correspondent à des demandes récurrentes du Bahreïn à la France tendant à l'octroi de nouvelles fréquences à titre extra-bilatéral à *Gulf Air* – la compagnie demandait de passer à 14 vols hebdomadaires avant même d'avoir épuisé tous ses droits correspondant à 10 vols hebdomadaires – ou à l'ouverture de nouvelles consultations, demandes sur lesquelles la direction générale de l'aviation civile française entretient de fortes réserves. Quant au protocole, pour la France, il a été signé par notre Ambassadrice à Bahreïn au terme de pourparlers sans difficulté particulière.

• **L'article 1^{er}** du protocole consiste à supprimer la clause d'entente tarifaire qui n'avait pas encore disparu de l'accord de 1995. En particulier, le paragraphe 2 de l'article 17 de cet accord dispose toujours : « *Les tarifs [appliqués par les compagnies aériennes] seront si possible fixés d'un commun accord par les entreprises de transport aérien désignées des deux parties contractantes, après*

consultation des autres entreprises de transport aérien exploitant tout ou partie de la route. » Une telle clause, pour théorique que soit son application dans le cadre actuel, est directement contraire au droit communautaire de la concurrence.

En 2003 déjà, la Commission, au vu des consultations menées entre les deux pays, avait fermement rappelé la France à ses obligations afin que l'accord relatif aux services aériens la France et Bahreïn fût totalement conforme à la législation communautaire. Ce qui n'avait pu alors aboutir a été concrétisé dans le présent protocole, dès le début des négociations, en mars 2005, ce qui a valu à la France un *satisfecit* des services de la Commission sur ce point précis.

Le reste de l'article 17 de l'accord relatif aux tarifs est adapté en conséquence mais conserve le principe du *possible* dépôt par les compagnies exploitantes d'une grille tarifaire, pour approbation par les autorités aéronautiques. Cette pratique tombe cependant en désuétude : en France, les tarifs ne sont plus déposés, ni *a fortiori* contrôlés. Il ne semble pas que les autorités bahreïniennes n'usent de cette faculté de contrôle tarifaire non plus.

Néanmoins, le maintien systématique, dans les accords bilatéraux relatifs aux services aériens, de la formule selon laquelle les tarifs appliqués par les compagnies « *sont fixés à des niveaux raisonnables, en tenant compte de tous les facteurs pertinents* » est destiné à rappeler l'attachement de certains pays, dont la France, à l'exercice d'une concurrence qui soit juste et équitable. Or les autorités françaises constatent l'existence de conditions de concurrence inégales entre les compagnies du Golfe et les compagnies européennes, sur les points suivants : le régime fiscal applicable aux compagnies et à leurs personnels navigants (absence fréquente d'impôts sur les sociétés et sur le revenu), les taxes aéroportuaires fort basses alors que les installations très modernes sont le résultat d'investissements considérables, les conditions favorables d'achat du carburant et la garantie par l'État des emprunts nécessaires à l'achat des flottes d'appareils. Il s'agit de rechercher l'exercice d'une concurrence non faussée pour permettre d'atteindre un niveau de prix optimal au bénéfice des opérateurs et de leurs clients.

• **L'article II** du protocole est une dérogation introduite dans l'article 7 de l'accord de 1995, lequel prévoit une large exonération fiscale – de droits de douane en particulier – sur les biens et services utilisés dans le cadre de l'accord. Notons au passage l'absence d'impact budgétaire de cette stipulation classique d'exonération, qui est un principe ancien et largement répandu, d'ailleurs appliqué en l'absence même d'accord bilatéral, et par conséquent non chiffré en termes de pertes de recettes.

L'ajout contenu dans le protocole est également une clause communautaire : il s'agit concrètement de permettre à deux États membres qui décideraient, dans un but environnemental, de taxer le carburant utilisé pour les vols entre eux, d'appliquer la même taxation aux vols opérés par une compagnie de Bahreïn entre ces deux États.

En effet, en l'absence d'une telle stipulation, la compagnie de Bahreïn aurait la possibilité, en vertu des « libertés de l'air », d'exploiter un tronçon de vol intra-communautaire – par exemple le segment Paris-Francfort d'un vol Manama-Paris-Francfort – tout en s'exonérant des taxes que, sur le même tronçon, toute compagnie communautaire devrait, elle, acquitter. Cette même clause protectrice figure déjà dans les accords bilatéraux signés par la France après l'entrée en vigueur du Règlement n° 847/2004 : avec l'Algérie, Macao et la Mongolie.

Quant au « rendement » attendu d'une telle clause... il est nul pour l'instant, dans la mesure où la France n'a pas conclu à ce jour d'accord de taxation du carburant sur les vols intracommunautaires avec d'autres États membres. Ces stipulations, au demeurant, ont perdu une partie de leur portée avec la création au 1^{er} janvier 2005 du système d'échange marchand de droits d'émission de gaz à effet de serre – dits « droits à polluer » –, dans le cadre de la directive *Emission Trading Scheme* (ETS).

- Enfin, **l'article III** du protocole s'analyse également comme une clause nécessitée par le droit communautaire de la concurrence, qui introduit la possibilité pour une compagnie de s'auto-assister en escale. Il s'agit plus précisément d'assurer la conformité de l'accord avec la directive n° 96/67/CE sur l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports communautaires. Celle-ci prévoit, par exception au principe de libre accès, la possibilité pour des États membres de limiter le nombre de fournisseurs de services d'assistance en escale et la possibilité pour les compagnies d'assurer elles-mêmes leurs propres services, pour des motifs tenant à la sécurité, à la sûreté ou à des contraintes d'espace ou de capacité.

Matériellement, l'activité des services d'assistance en escale se décompose en onze services distincts. Les autorités françaises ont décidé d'appliquer la possibilité de limiter le nombre de prestataires pour trois de ces services : « opérations en piste », « bagages », « fret et poste ». Le nombre de prestataires est alors limité à cinq.

Au total et pour assurer l'ensemble des services, près de 200 sociétés – sous-traitants compris – interviennent dans les aéroports parisiens. Air France, qui s'auto-assiste et assure également l'assistance de ses partenaires de l'alliance *SkyTeam*, assure les deux tiers de cette activité. Le tiers restant est fourni par les acteurs majeurs du secteur : Aéroports de Paris via Alyzia, le groupe Derichebourg avec Servair, le groupe WFS (*Worldwide Flight Services*), *Swissport* et Groupe Europe Handling. Quant aux compagnies, et à part Air France, seules *Saudi Arabian Airlines* à Roissy et *Lufthansa* à Orly ont opté pour l'auto-assistance, laquelle est soumise à autorisation.

- Les stipulations finales (**article IV**) sont des plus classiques. En l'absence d'informations sur l'avancement de la procédure interne d'approbation à Bahreïn, il n'est toutefois pas possible de connaître la date prévisionnelle d'entrée en vigueur de ce protocole.

CONCLUSION

Le protocole signé le 22 mars 2007 fait de l'accord franco-bahreïnien de 1995 en matière de services aériens un texte parfaitement à jour des exigences du droit communautaire de la concurrence. En cela, il complète bien le protocole de 2004 et montre la voie à suivre pour d'autres accords bilatéraux du même type. Votre Rapporteur recommande, par conséquent, l'adoption du projet de loi autorisant son approbation.

Permettra-t-il l'essor, espéré par Bahreïn, de sa position dans la région comme plate-forme aéroportuaire de premier plan ? Incitera-t-il Air France à rouvrir une ligne régulière pour le transport de passagers ? L'accord modernisé créera au moins, pour ces éventuels développements, les conditions d'une concurrence équitable, dans le respect du droit communautaire applicable.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 5 mai 2009.

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

M. le Président Axel Poniatowski. Monsieur le rapporteur, quelles perspectives cet accord trace-t-il, selon vous, en matière de développement de la concurrence sur cette ligne Paris-Bahreïn ?

M. Tony Dreyfus, rapporteur. La situation actuelle est celle d'un monopole de fait pour le trafic de passagers, le jeu étant certes plus ouvert pour le fret. Même si je suis dubitatif par nature, on peut penser que l'accord modifié par le protocole permettra d'envisager sous un jour plus favorable qu'auparavant la possible réouverture de la ligne régulière abandonnée naguère par les compagnies françaises.

M. Jean-Claude Guibal. Bahreïn est l'État le moins prospère de la région. Or vous avez mentionné des chiffres de commandes d'avions importantes. Faut-il en conclure que le royaume a amorcé une diversification de son économie privilégiant le domaine des transports ?

M. Tony Dreyfus, rapporteur. Bahreïn était le premier État à développer une économie tout entière centrée sur l'exploitation des hydrocarbures ; il est aussi le premier à en être sorti. Dès lors, sa diversification ne peut que se poursuivre. Les transports en sont un exemple ; il y en a d'autres, comme la finance ou l'organisation annuelle d'un grand prix de formule 1.

M. Jean-Marc Nesme. Des négociations seraient en cours entre les États du Golfe en vue de créer une compagnie aérienne unique. Quel serait l'impact de cette création en termes de concurrence ?

M. Tony Dreyfus, rapporteur. Si j'en juge par les observations récentes que j'ai pu faire concernant la compagnie *Qatar Airways*, une telle perspective ne me paraît pas très réaliste dans la région.

M. le Président Axel Poniatowski. Le sens de l'histoire est même tout à fait contraire : il y a une quinzaine d'années n'existaient véritablement dans les États du Golfe que *Gulf Air* et *Saudia*, et le nombre de compagnies n'a cessé de croître depuis lors.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1432).

*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE : liste des 106 accords bilatéraux signés par la France en matière de transports aériens

Pays	Date de signature	Pays	Date de signature
Afrique du Sud	8 octobre 1993	Laos	1 ^{er} avril 1975
Algérie	11 février 2006	Liban	11 février 2008
Allemagne	4 octobre 1955	Liberia	13 janvier 1966
Argentine	13 juillet 1983	Libye	24 mai 1974
Australie	13 avril 1965	Luxembourg	29 mars 1962
Azerbaïdjan	19 juin 1997	Macao	23 mai 2006
Bahreïn	3 juillet 1995	Madagascar	21 juillet 2005
Benin	9 décembre 1963	Malaisie	22 mai 1967
Birmanie	11 janvier 1972	Malawi	20 janvier 1982
Brésil	29 octobre 1965	Maldives	5 février 2001
Bulgarie	4 août 1965	Mali	5 août 1961
Burkina Faso	29 mai 1962	Malte	27 juin 1974
Burundi	22 mai 1974	Maroc	25 octobre 1957
Cambodge	15 janvier 1964	Île Maurice	22 novembre 1979
Cameroun	21 février 1974	Mauritanie	24 octobre 1963
Canada	15 juin 1976	Mexique	18 mai 1993
Centrafrique	18 mai 1963	Monaco	24 janvier 1991
Chili	6 décembre 1979	Mongolie	22 février 2007
Chine	1 juin 1966	Niger	28 mai 1962
Colombie	28 avril 1953	Nigeria	9 juin 1980
Congo (Brazzaville)	1 ^{er} janvier 1974	Nouvelle-Zélande	9 novembre 1967
Congo RDC (Kinshasa)	10 janvier 1964	Ouganda	28 juillet 1964
Corée du Sud	7 juin 1974	Pakistan	31 juillet 1950
Côte d'Ivoire	19 octobre 1962	Pérou	23 avril 1959
Croatie	27 janvier 1997	Philippines	29 octobre 1968
Cuba	13 octobre 1993	Pologne	25 juin 1960
Djibouti	4 juillet 1979	Portugal	30 avril 1975
Égypte	6 août 1950	Qatar	29 octobre 1975
Émirats arabes unis	9 septembre 1991	Rép. dominicaine	8 décembre 1969
Équateur	3 février 1964	Royaume-Uni	28 février 1946
États-Unis	18 juin 1998	Roumanie	18 mai 1962
Fidji	3 juin 1981	Rwanda	10 mai 1973
Finlande	12 octobre 1962	Sénégal	16 septembre 1974
Gabon	18 février 1977	Seychelles	23 mars 1979
Ghana	21 novembre 1969	Sierra Leone	18 juillet 1967
Grèce	5 mai 1947	Singapour	29 juin 1967
Guatemala	11 décembre 1969	Slovénie	20 juillet 1998
Guinée	21 mars 1962	Sri Lanka	1 ^{er} avril 1966
Guyana	9 mars 1976	Syrie	7 avril 1966
Haïti	15 juin 1965	Tanzanie	16 juin 1978
Hongkong	30 novembre 1990	Tchad	8 janvier 1963
Hongrie	2 mai 1960	République tchèque	27 juillet 1946
Inde	16 juillet 1947	Thaïlande	7 avril 1975
Indonésie	24 novembre 1967	Togo	16 avril 1982
Irak	19 mai 1966	Trinité et Tobago	12 octobre 1964
Iran	7 novembre 1973	Tunisie	20 mai 1961
Irlande	16 mai 1946	Turquie	12 octobre 1946
Israël	20 avril 1952	Ukraine	3 mai 1994
Italie	3 février 1949	Russie	4 juillet 2001
Japon	17 janvier 1956	Venezuela	13 mai 1954
Jordanie	30 avril 1966	Vietnam	14 avril 1977
Kenya	3 novembre 1978	Yémen du Sud	28 juin 1985
Koweït	5 janvier 1975	Yougoslavie	23 mars 1967
		Zambie	15 décembre 1966

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation du protocole à l'accord du 3 juillet 1995 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn relatif aux services aériens, signé à Manama le 22 mars 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.