

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif aux services aériens, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique du Congo et sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif aux services aériens,

Par M. Joël GUERRIAU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Sénat : 241, 242, 260 (2014-2015), 93, 94 et 95 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES ACCORDS BILATÉRAUX CONFORMES AU DROIT INTERNATIONAL ET AU DROIT EUROPÉEN	7
A. UN SYSTÈME D'ACCORDS BILATÉRAUX RÉSULTANT DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL	7
1. <i>Le droit de l'OACI</i>	7
2. <i>La politique française en matière d'accords de services aériens bilatéraux</i>	10
B. L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES SERVICES AÉRIENS	11
1. <i>Les arrêts « Ciel ouvert »</i>	11
2. <i>Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004</i>	12
3. <i>Une politique extérieure de l'UE dans le domaine du transport aérien</i>	13
II. DES ACCORDS BILATÉRAUX RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS	15
A. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES SIMILAIRES DANS CHACUN DES ACCORDS	15
1. <i>Les transporteurs aériens désignés</i>	15
2. <i>Les conditions d'exploitation</i>	15
3. <i>Dispositions financières</i>	17
4. <i>Sécurité et sûreté</i>	17
B. UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE RENFORCÉE POUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS	18
1. <i>L'accord avec la République du Congo</i>	18
2. <i>L'accord avec la République démocratique du Congo (RDC)</i>	20
3. <i>L'accord avec le Panama</i>	21
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE 1 : « FICHE PAYS » CONGO	31
ANNEXE 2 : « FICHE PAYS » RDC	37
ANNEXE 3 : « FICHE PAYS » PANAMA	45

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de **trois projets de loi** tendant à autoriser l'approbation de trois accords bilatéraux relatifs aux services de transport aérien :

- le projet de loi n° 241 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République du Congo** relatif aux services aériens, signé à Brazzaville le 29 novembre 2013 ;
- le projet de loi n° 242 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République démocratique du Congo**, signé à Kinshasa le 27 novembre 2013 ;
- le projet de loi n° 260 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République du Panama** relatif aux services aériens, signé à Paris le 26 juillet 2013.

Ces accords comportent des dispositions similaires, qui sont des **dispositions classiques, conformes au droit international de l'aviation civile ainsi qu'au droit européen**. Votre commission a donc décidé d'examiner ces accords conjointement.

Les accords signés avec la République du Congo (ci-après : Congo) et la République démocratique du Congo (ci-après : RDC) modernisent des relations aériennes déjà établies dans le cadre d'accords anciens, datant respectivement de 1974 et 1964. L'accord avec le Panama est, en revanche, nouveau, puisque la France ne disposait préalablement d'aucun accord en matière de transports aériens avec ce pays.

Votre commission vous propose d'adopter les trois projets de lois examinés, qui donnent un cadre juridique aux liaisons aériennes entre la France d'une part, et respectivement le Congo, la RDC et le Panama, d'autre part. Elle approuve leur examen par le Sénat le 10 novembre 2016 selon la **procédure d'examen simplifié**, prévue à l'article 47 *decies* du Règlement du Sénat.

I. DES ACCORDS BILATÉRAUX CONFORMES AU DROIT INTERNATIONAL ET AU DROIT EUROPÉEN

Les trois accords examinés mettent en place un cadre juridique bilatéral conforme, d'une part, **aux normes internationales régissant le secteur aérien**, et, d'autre part, **au droit européen**, qui s'est développé en la matière depuis les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes de 2002, dits arrêts de « Ciel ouvert ».

L'évolution du droit de l'Union européenne, au cours des quinze dernières années, nécessite en effet **une révision de l'ensemble des accords conclus dans le domaine des services aériens par les États membres**. Cette révision se fait :

- **soit de manière bilatérale**, comme c'est le cas pour deux des trois accords présentement examinés (le troisième mettant en place un cadre juridique qui n'existait pas auparavant) ;
- **soit par mandat donné à la Commission européenne**, dès lors autorisée à se substituer aux États membres pour négocier des accords globaux de transport aérien.

A. UN SYSTÈME D'ACCORDS BILATÉRAUX RÉSULTANT DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

Le **système des accords bilatéraux**, qui fixent le cadre juridique des services internationaux de transport aérien, résulte de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, dite Convention de Chicago, ouverte à la signature le 7 décembre 1944.

1. Le droit de l'OACI

En vertu de l'article 1^{er} de ladite Convention, **chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire**. En conséquence, l'article 6 précise qu'« *aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État conformément aux conditions de cette permission ou autorisation* ».

Ce principe sous-tend le système des accords bilatéraux, qui **instaurent une sécurité juridique** au profit des transporteurs aériens, ainsi assurés de disposer d'un cadre stable. **Ce cadre constitue un plancher et non un plafond**, puisque les États peuvent toujours décider d'aller plus loin, dans le respect du droit international et du droit européen en vigueur.

La Convention de Chicago a mis en place **l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI)**, dont le rôle principal est d'établir le cadre réglementaire mondial de la sécurité de l'aviation civile

internationale. Cette organisation, devenue une institution spécialisée des Nations unies en 1947, a aussi un rôle d'organisation économique des services aériens, qui doivent être établis sur les bases d'une saine concurrence.

En tant qu'instance mondiale de coopération entre ses États membres et la communauté aéronautique mondiale, l'OACI établit et développe des normes et des pratiques recommandées (SARP¹) visant à promouvoir le développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale. À ce jour, l'OACI gère plus de 12 000 SARP ventilées dans les 19 Annexes à la Convention de Chicago.

Dans le cadre de sa mission principale d'élaboration des principes et techniques de la navigation aérienne mondiale, et de promotion de la planification et du développement du transport aérien, l'OACI a établi cinq « **objectifs stratégiques** » :

- sécurité ;
- capacité et efficacité de la navigation aérienne ;
- sûreté et facilitation ;
- développement économique du transport aérien ;
- protection de l'environnement.

Sûreté et Sécurité, quelle différence ?

La sûreté se rapporte à la protection des personnes, fret, installations et matériels contre les actes malveillants, criminels ou terroristes.

La sécurité, elle, relève du respect des règles d'exploitation des aéronefs et des installations par les personnels qui en ont la charge.

Source : Représentation permanente de la France auprès de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale

En outre, la Convention de Chicago est complétée par **l'accord relatif au transit des services aériens internationaux**, également adopté à Chicago le 7 décembre 1944.

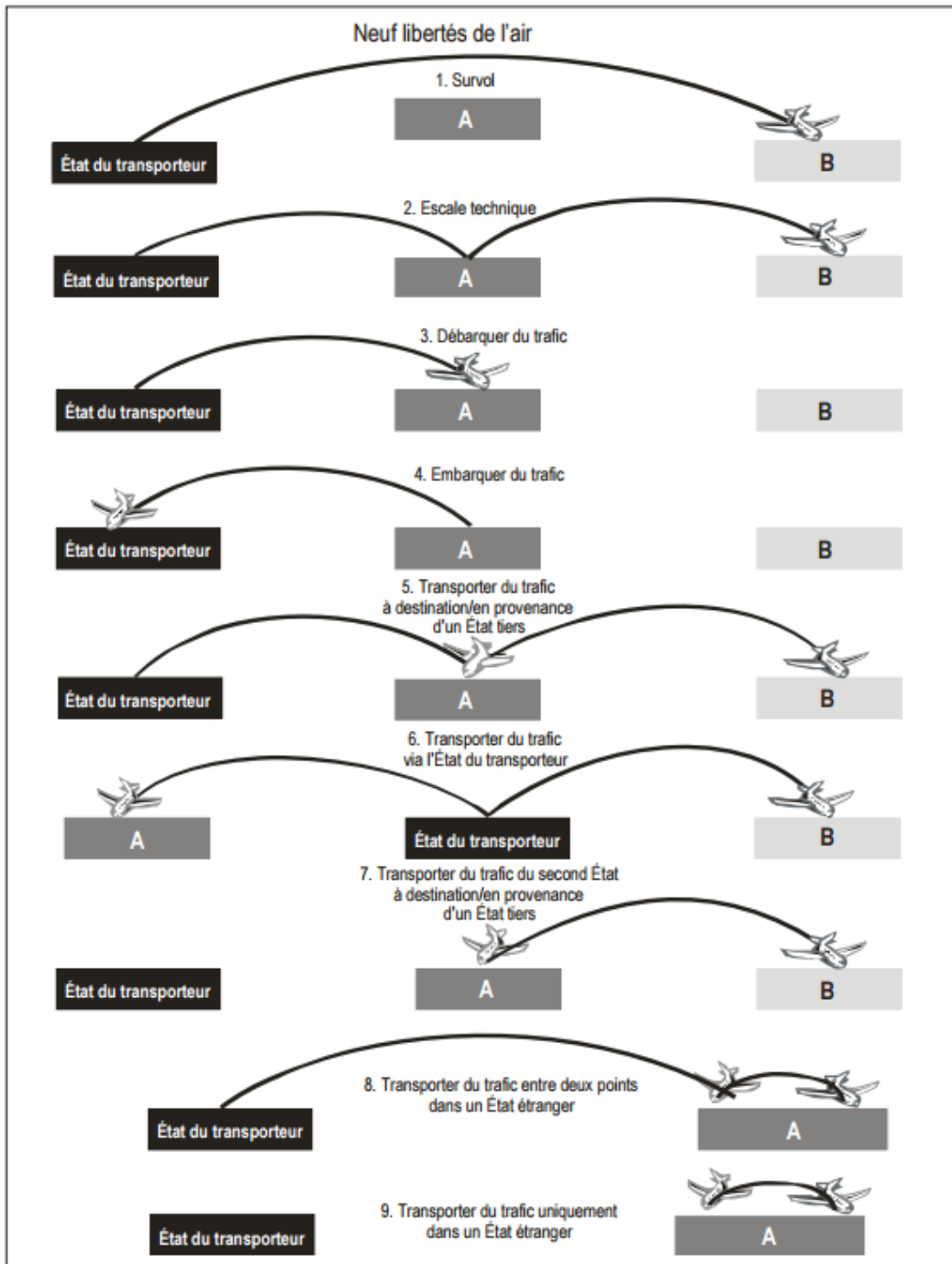
L'OACI définit **neuf « libertés de l'air »**, dont seules les cinq premières sont officiellement reconnues aux termes d'un traité international.

Les deux premières libertés ont un caractère technique. Il s'agit du droit de survol (**1^{ère} liberté**) et du droit d'escale technique (**2^{ème} liberté**).

Les autres libertés comportent une dimension commerciale : droit de débarquer/embarquer des passagers en provenance/à destination de l'État dont l'aéronef a la nationalité (**3^{ème} et 4^{ème} libertés**), droit de débarquer/embarquer dans un État tiers des passagers en provenance/à

¹ *Standards And Recommended Practices.*

destination de tout autre État contractant (**5^{ème} liberté**), droit d'assurer un service entre deux autres États en passant par l'État (*hub*) où le transporteur est enregistré (**6^{ème} liberté**), droit d'assurer un service entre deux États entièrement hors de son territoire (**7^{ème} liberté**), droit d'effectuer des dessertes nationales ou d'assurer un service entre deux points situés à l'intérieur d'un État étranger, ce qui correspond au droit de « cabotage » (**8^{ème} et 9^{ème} libertés**).



Source : OACI

2. La politique française en matière d'accords de services aériens bilatéraux

Pour la France, les négociations bilatérales sont menées par la **Direction générale de l'Aviation Civile** (DGAC), en liaison avec le Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), dans le cadre d'un mandat, validé par le Ministre en charge des transports.

Conformément aux lois organiques qui les concernent, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie possèdent des compétences autonomes pour la négociation des services aériens de/vers leurs territoires. Ces négociations sont menées en étroite collaboration avec les services de l'État, notamment la DGAC.

D'après les informations fournies en réponse aux questions de votre rapporteur, les **objectifs poursuivis par la France dans le cadre de sa politique bilatérale** dans le domaine des transports aériens sont les suivants : *« la politique bilatérale en matière de transport aérien consiste, en fonction du contexte prévalant pour chaque cadre économique et juridique considéré, à articuler la promotion des intérêts industriels et commerciaux du pavillon français aux exigences de connectivité directe et d'attractivité du territoire (métropole et outre-mer) ainsi qu'aux opportunités de développement des échanges touristiques et économiques ».*

Les accords bilatéraux font l'objet de renégociations régulières pour permettre l'ajout de nouvelles dispositions, la révision de clauses périmées et l'extension de possibilités commerciales.

Les trois accords examinés, conclus respectivement avec le Congo, la RDC et le Panama, suivent le modèle type d'accords aériens bilatéraux élaboré par la DGAC, lui-même issu du **modèle d'accords bilatéraux sur les services aériens proposé par l'OACI**. Au titre de sa mission et en complémentarité avec les principes énoncés par l'Union européenne et l'OACI, la DGAC a, en effet, élaboré un modèle d'accord, utilisé dans le cadre de ses négociations, dont les accords examinés sont issus.

En effet, la France, de même que le Congo, la RDC et le Panama, sont signataires de la Convention relative à l'aviation civile internationale ainsi que de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux précités.

Liste des accords conclus par la France et des négociations en cours dans le domaine aérien avec des États africains

Des accords ont été conclus avec les États africains suivants : Afrique du Sud, Algérie, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Liberia, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, République du Congo République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

En outre, une modernisation des accords aériens a été négociée avec les États africains suivants, pour se substituer aux cadres bilatéraux toujours en vigueur : Benin, Côte d'Ivoire, Égypte, Gabon, Mozambique et Sierra Léone. La plupart de ces accords devraient être signés rapidement (comme celui entre la France et la Côte d'Ivoire, signé en 2016).

Un premier accord aérien a été paraphé avec l'Angola en juin 2015, encore en instance de signature. Enfin des négociations sont en cours avec l'Éthiopie.

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur

B. L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES SERVICES AÉRIENS

1. Les arrêts « Ciel ouvert »

Les arrêts dits de « Ciel ouvert » ont consacré **l'application du principe de libre-établissement**, reconnu par les traités européens, dans le cadre des accords bilatéraux conclus par les États membres dans le domaine des services de transport aérien.

Ces arrêts¹ de la Cour de justice des communautés européenne en date du 5 novembre 2002 sont relatifs à des accords conclus par certains États membres avec les États-Unis. Ils portent sur la **non-conformité au droit de l'Union des dispositions limitant la désignation des transporteurs aériens par un État membre aux entreprises détenues et effectivement contrôlées par des intérêts de cet État membre**.

Cette limitation a été jugée contraire au principe de liberté d'établissement, garanti par les traités européens.

Les dispositions des accords bilatéraux qui entravent la concurrence, comme les ententes interentreprises sur la fixation des tarifs, ou la détermination des capacités, auxquelles les compagnies aériennes avaient

¹ Cour de justice de l'Union européenne : affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98 concernant le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne.

couramment recours pour développer leurs services aériens entre les deux pays signataires d'un accord aérien, ont également été jugées contraires au droit de l'Union.

Par ailleurs, ces arrêts reconnaissent une compétence exclusive de l'Union pour les questions relatives aux systèmes informatisés de réservation de billets d'avion, à l'attribution des créneaux horaires, aux services d'assistance en escale et à la fixation des tarifs pour les services aériens intra-européens.

2. Le règlement 847/2004 du 29 avril 2004

À la suite des arrêts « Ciel ouvert », **les négociations d'accords de services aériens par les États membres ont été encadrées par le règlement 847/2004 du Parlement européen et du Conseil**¹.

En application de ce règlement, un État membre est autorisé à négocier un accord de services aériens avec un pays tiers, ou à amender un accord existant, dès lors que ledit accord est **conforme au droit européen** et que **l'État membre respecte la procédure de notification instaurée**.

Le respect du droit européen est assuré **par l'inclusion de clauses types**², développées conjointement par la Commission et les États membres. Les accords ne doivent pas comporter de dispositions entravant la libre concurrence.

La **clause de désignation des transporteurs aériens** est l'élément central de ce dispositif. Elle permet à un État membre de désigner tout transporteur européen, dès lors qu'il est établi sur le territoire de cet État membre, pour effectuer des services aériens autorisés par l'accord bilatéral concerné. Par exemple, la compagnie britannique EasyJet, reconnue comme établie sur le territoire français, pourrait être désignée par la France en vertu de cette clause.

La procédure de notification à la Commission vise, d'une part, à assurer la transparence des négociations conduites par les États membres et, d'autre part, à assurer la conformité des accords bilatéraux avec le droit de l'Union. Un État membre qui planifie une négociation bilatérale avec un pays tiers, en informe la Commission au plus tard un mois avant la rencontre en accompagnant sa notification des documents pertinents. Cette notification est portée à la connaissance des autres États membres qui, comme la Commission, peuvent formuler des observations. Les parties intéressées,

¹ Règlement (CE) 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.

² Ces clauses types sont relatives à la désignation à la révocation des transporteurs, aux tarifs, à l'assistance en escale, à la sécurité et à la taxation du carburant sur les liaisons intracommunautaires ou domestiques.

notamment les transporteurs aériens établis sur le territoire de l'État membre, sont associées aux discussions.

Le résultat des négociations est transmis à la Commission, qui autorise la signature de l'accord bilatéral ou son application provisoire.

En application de cette procédure de notification, **la Commission européenne a jugé que les accords négociés par la France avec, respectivement, le Congo, la RDC et le Panama, étaient tous conformes au droit européen**, car ils incluaient les clauses type de désignation et d'assistance en escale. La Commission a autorisé par conséquent la France à conclure les accords en question¹.

3. Une politique extérieure de l'UE dans le domaine du transport aérien

La politique conventionnelle de l'Union en matière de transport aérien est principalement tournée vers les **pays du voisinage européen**, afin d'étendre et de consolider un « espace aérien commun européen », au-delà du territoire même de l'Union européenne.

Elle s'oriente également, dans une certaine mesure, vers les **principaux partenaires de l'Union**, en termes de trafic aérien, c'est-à-dire l'Amérique du Nord, l'Asie de l'Est et du Sud-Est, la Russie, le Brésil et le Golfe arabo-persique.

Cette politique européenne est marquée par l'objectif de libéralisation des marchés de services aériens. La Commission et le Conseil transports de l'Union européenne ont précisé en 2005 les trois axes de cette politique :

- La **mise en conformité** avec le droit européen des accords bilatéraux que les États membres ont conclu avec les pays tiers ;
- La **conclusion d'accords européens**, ayant vocation à se substituer aux accords bilatéraux, avec les pays cibles de la **politique européenne de voisinage**, afin de mettre en place des espaces aériens communs, notion européenne qui recouvre l'ouverture des marchés et l'harmonisation des réglementations applicables. Un accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun a notamment été signé en 2006 avec la Bulgarie, la Roumanie, l'Islande, la Norvège et les pays des Balkans de l'Ouest. D'autres accords de ce type ont été signés avec le Maroc (2006), la Géorgie et la Jordanie (2010), la Moldavie (2012) et Israël (2013). Un accord a été paraphé avec l'Ukraine en 2013. Des négociations ont été ouvertes avec l'Azerbaïdjan, le Liban et la

¹ Courriers de la Commission européenne à la DGAC respectivement en date du 16 octobre 2013 (Congo et RDC) et du 29 mai 2013 (Panama).

Tunisie. Des négociations sont ouvertes avec la Turquie depuis le Conseil du 7 juin 2016.

- La **conclusion d'accords européens** avec des **partenaires clefs de l'UE** : deux accords de ce type ont été signés, le premier avec les États-Unis en 2007 (amendé en 2010) et le second avec le Canada en 2009. Des négociations avec le Brésil sont engagées depuis 2010. En juin 2016, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), les Émirats arabes unis (EAU) et le Qatar.

La **politique bilatérale française** se distingue de cette démarche multilatérale, car elle a vocation à s'étendre à l'ensemble des États, entretenant ou étant susceptibles d'entretenir des relations avec la France dans le domaine du transport aérien. Les trois accords examinés s'inscrivent dans cette logique.

Les **accords récents se distinguent toutefois des précédents**, en particulier par la possibilité assurée aux États Parties de **désigner plusieurs compagnies**, par la **liberté de fixation des tarifs et de choix des services** en escale ou encore par la possibilité donnée aux transporteurs aériens de signer des accords commerciaux pour leurs services. La **sûreté** de l'aviation et la **sécurité** technique des vols font aussi l'objet d'une attention renforcée par rapport aux générations précédentes d'accords aériens.

II. DES ACCORDS BILATÉRAUX RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS

A. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES SIMILAIRES DANS CHACUN DES ACCORDS

Les trois accords examinés, conclus respectivement avec le Congo, la RDC et Panama, comportent des dispositions similaires. Ils prévoient une procédure de **désignation** par les États **des transporteurs aériens** autorisés à desservir le territoire de l'autre Partie, définissent les **conditions d'exploitation des services aériens bilatéraux**, établissant notamment des **exemptions de droits** ainsi que des normes renforcées dans le domaine de la **sûreté et de la sécurité**.

1. Les transporteurs aériens désignés

S'inscrivant dans le sillage de la convention de l'OACI, les accords examinés consacrent la possibilité pour les parties contractantes d'exploiter les **quatre premières « libertés de l'air »** (survol, escale non commerciale, débarquement/embarquement de passagers/fret/courrier en provenance/à destination de l'un des États contractants). Les accords excluent, en revanche, les droits de cabotage (8^{ème} et 9^{ème} libertés).

Dans chaque accord, une **clause de multidésignation** permet aux deux parties de désigner plusieurs transporteurs aériens, comme le veut le droit européen. La France peut donc désigner des compagnies aériennes françaises ainsi que toute compagnie européenne établie en France pour des vols à destination du territoire de l'autre État contractant, conformément au règlement 847/2004 précité.

La clause de multidésignation est complétée par une **clause de révocation/suspension** à l'intention des transporteurs aériens qui ne respecteraient plus les critères définis dans la clause de multidésignation. La délivrance de l'autorisation d'exploitation répond en effet à des critères relatifs au lieu d'établissement, au contrôle réglementaire effectif ainsi qu'à la propriété du capital du transporteur aérien concerné. Le non-respect de ces conditions peut être sanctionné par la révocation ou la suspension de l'autorisation.

2. Les conditions d'exploitation

Les accords introduisent les principes suivants :

- Les entreprises désignées par chaque Partie contractante sont traitées de façon égale et les services offerts correspondent à la demande ;

- Les lois et règlements applicables sur le territoire de chaque Partie, en matière de douane, de police aux frontières, de navigation aérienne sont appliqués par les transporteurs de l'autre Partie contractante ;
- Les certificats de navigabilité, brevets d'aptitude et licences délivrés font l'objet d'une reconnaissance mutuelle ;
- Les redevances d'usage, au titre de l'utilisation des installations et services aéroportuaires sont justes, raisonnables, non discriminatoires et équitablement réparties entre catégories d'usagers ;
- Les transporteurs désignés par une Partie contractante sont libres d'établir une activité commerciale (agences) sur le territoire de l'autre Partie ;
- Les transporteurs aériens des deux Parties peuvent conclure des accords commerciaux entre eux ou avec des compagnies de pays tiers pour l'exploitation de services aériens (accords de réservation de capacité, de partage de codes, de location ou tout autre accord de coentreprise) ;
- Afin de faciliter leurs activités commerciales, les transporteurs aériens sont libres de convertir et transférer leurs excédents de recettes, tirées de la vente des services de transport aérien sur le territoire de l'autre État Partie ;
- Les transporteurs aériens choisissent librement parmi les possibilités d'assistance technique en escale, sur le territoire de l'autre État contractant et accèdent à ces services de façon non discriminatoire ;
- Les transporteurs fixent librement leurs tarifs, à des niveaux raisonnables. Tout système d'entente tarifaire est exclu. Les autorités aéronautiques des Parties contractantes ne peuvent intervenir que pour protéger le consommateur de prix déraisonnablement élevés, ou pour protéger les entreprises de prix artificiellement faibles, en raison de subventions illicites ou dans l'intention d'éliminer la concurrence.
- Les programmes d'exploitation sont soumis pour approbation aux autorités aéronautiques de l'autre Partie, également destinataire des documents statistiques pertinents.
- Tout différend sur le respect des obligations au titre du présent accord peut, s'il n'est pas résolu par voie de consultations diplomatiques, être ultimement réglé par un tribunal arbitral.

3. Dispositions financières

Les accords prévoient des **exemptions de droits sur différents biens et services nécessaires à l'exploitation des services aériens internationaux** : équipements, carburant, lubrifiants, pièces détachées, provisions de bord, imprimés, demeurant à bord de l'aéronef, et équipements de sûreté et de sécurité utilisés dans les aéroports ou terminaux de fret. Ces exemptions sont conformes à la pratique et à la réglementation internationale en la matière.

Conformément au droit européen, la France se réserve toutefois le droit d'imposer, de façon non discriminatoire, des taxes sur le carburant fourni sur son territoire en vue d'une utilisation par un aéronef de l'autre Partie contractante, sur une liaison entre la France et un autre État membre de l'Union européenne.

Les exemptions prévues par les accords examinés n'impliquent aucun changement de législation ou de réglementation puisqu'elles sont déjà prévues en droit français : **par l'article 262 du code général des impôts (II 4° à 8°) pour la TVA, et par l'article 302 F bis du code général des impôts, s'agissant des droits d'accises.**

4. Sécurité et sûreté

Les accords incluent les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen, relativement à la **sécurité** des vols :

- Chaque Partie peut demander des consultations au sujet des normes de sécurité adoptées par l'autre Partie ;
- Une autorisation peut être suspendue ou révoquée par une Partie si l'autre ne requiert ou n'applique pas les normes minimales édictées en application de la Convention de Chicago, au moment considéré ;
- Tout aéronef de l'une des Parties peut être soumis par l'autre Partie à un examen dit « inspection au sol », à la suite duquel une décision de suspension/modification de l'autorisation d'exploitation peut être prise immédiatement.

Conformément aux dispositions de l'OACI, les accords fixent, par ailleurs, des principes de coopération et d'assistance mutuelle entre les Parties contractantes dans le domaine de la **sûreté**, pour prévenir et traiter des atteintes à la sûreté de l'aviation civile du fait d'actes d'intervention illicites.

B. UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE RENFORCÉE POUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS

Les accords examinés n'auront **pas d'impact immédiat sur la situation des transporteurs aériens en provenance ou à destination des pays concernés**, notamment Air France, qui dessert le Congo, la RDC et, depuis le 25 novembre 2013, Panama.

Ils ne peuvent **qu'avoir un impact positif à moyen et long terme, en confortant la situation des transporteurs**, notamment grâce à la consolidation de leurs droits : libéralisation de la fixation des tarifs, droit de passer des accords commerciaux (partage de codes)... Les accords renforcent ainsi la sécurité juridique des transporteurs, sans empêcher d'aller plus loin que ce que prévoient les accords dans la mesure où ceux-ci fixent un « plancher » de droits garantis, plutôt qu'un « plafond ».

1. L'accord avec la République du Congo

Les services aériens entre la France et le Congo reposaient sur l'accord relatif aux services aériens du 1^{er} janvier 1974. Cet accord prévoyait, en son article 14, le « *traitement juste et équitable* » des entreprises désignées par chacune des deux Parties et leur assurait « *des possibilités égales et des droits égaux pour l'exploitation des services agréés* ». Il constituait l'unique base pour la détermination des droits de trafic et aucune consultation aéronautique bilatérale n'avait été tenue depuis lors.

L'accord permet de donner aux compagnies aériennes désignées au titre du pavillon français la sécurité juridique nécessaire pour l'exploitation de services aériens réguliers entre la France et le Congo.

Pour chaque pavillon, **une enveloppe de 11 fréquences hebdomadaires pour les services passagers a été établie, avec un maximum de sept fréquences par paire de points (ou route)**. En effet, comme indiqué dans l'étude d'impact annexée, « *les dernières consultations aéronautiques de juillet 2013 ont permis de fixer les droits de trafic bilatéraux à 11 fréquences de vol hebdomadaires entre la France et le Congo, dont un maximum de 7 fréquences hebdomadaires par route. Ces droits n'avaient pas été fixés jusque-là et les services des transporteurs étaient approuvés de façon discrétionnaire par les autorités aéronautiques des deux parties* ».

D'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur, **cette formule donne à Air France les garanties nécessaires pour maintenir sa desserte de Brazzaville avec 4 fréquences hebdomadaires et lui a déjà permis d'augmenter ses services vers Pointe-Noire à raison d'un vol quotidien**.

Le marché France-Congo est relativement modeste (170 000 passagers par an) et largement dominé par Air France, qui transporte plus de 80 % de la totalité des passagers.

La France, premier partenaire économique du Congo, souhaite profiter du dynamisme actuel et de l'augmentation du trafic entre les deux pays. La croissance du trafic est importante : + 14 % en 2013 (par rapport à 2012) puis + 12 % en 2014. L'augmentation du trafic reflète notamment le schéma d'opération d'Air France, passé à un vol quotidien vers Pointe Noire à la saison d'hiver 2014. En effet, si le trafic de la ligne Paris - Brazzaville est resté sensiblement le même au cours de ces dernières années, la desserte de Pointe Noire, capitale économique en raison de ses activités pétrolières et portuaires, correspond à une demande soutenue de la clientèle affaires, dans un contexte de forte concurrence avec les autres compagnies européennes ou étrangères.

La compagnie ECair (Equatorial Congo Airline), désignée par les autorités congolaises, assure une liaison avec la France depuis le Congo, en affrétant la compagnie suisse Privatair, dans la mesure où ECair fait l'objet d'une interdiction dans l'Union européenne, en vertu du règlement n° 368/2014 de la Commission (« liste noire »).

France-Congo : Transporteurs visés par la clause de multidésignation

La compagnie congolaise **ECair** (Equatorial Congo Airlines), créée en 2012, qui connaît aujourd'hui des difficultés financières, assure vers Paris des services pouvant aller jusqu'à 4 fréquences hebdomadaires depuis Brazzaville et 3 vols par semaine depuis Pointe-Noire. Dans les deux cas, ECair affrète la compagnie suisse **Privatair**.

En effet, l'ensemble des compagnies congolaises fait l'objet d'une interdiction d'exploitation générale dans l'Union européenne, conformément au règlement n°368/2014 de la Commission (dit « liste noire »).

ECair ne peut donc pas opérer de services entre le Congo et la France par ses propres moyens. Les modalités qui permettent à ECair d'affréter une compagnie autorisée pour effectuer des services aériens sont prévues à l'annexe A du règlement d'exécution (UE) 2016/963 de la Commission du 16 juin 2016 modifiant le règlement (CE) n°474/2006 en ce qui concerne la liste des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans l'Union. Dans ce règlement il est prévu que : « Les transporteurs aériens figurant à l'annexe A pourraient être autorisés à exercer des droits de trafic en affrétant un appareil avec équipage appartenant à un transporteur aérien qui ne fait pas l'objet d'une interdiction d'exploitation, à condition que les normes de sécurité applicables soient respectées » .

Privatair met donc ses moyens (appareil et équipage) à la disposition d'ECair pour assurer les vols entre Paris et Brazzaville. La compagnie suisse est tenue d'appliquer la réglementation européenne depuis la signature de l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien, signé le 21 juin 1999, qui prévoit notamment la reprise et la mise en œuvre de l'acquis européen par les autorités suisses, en particulier en matière de sécurité des appareils exploités par les compagnies suisses.

À noter enfin que les autorités congolaises ont insisté sur la possibilité de désigner, le moment venu, la compagnie régionale multinationale Air Cemac (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale). Cette possibilité a donc été insérée dans la clause de désignation de l'accord aérien (art. 3, alinéa 3), conformément aux articles 77 et 79 de la Convention de Chicago. Cette disposition ne crée aucune obligation pour la France d'accepter Air Cemac mais offre le droit de demander des consultations spécifiques pour traiter de cette désignation, le cas échéant. Le projet Air Cemac, qui date de 2001, visait à relier depuis Brazzaville les capitales de six États d'Afrique centrale, ainsi que d'autres destinations africaines et européennes, dont Paris et Bruxelles.

Le projet de compagnie aérienne Air Cemac a toutefois été abandonné lors de 12^{ème} session ordinaire des chefs d'État de la CEMAC, le 6 mai 2015 à Libreville. Les compagnies qui souhaitaient investir dans ce projet, dont Air France-KLM, y avaient en effet renoncé, faute de garanties suffisantes tant au niveau financier qu'en matière de projet d'exploitation de services aériens.

Par ailleurs, en application de la note b) de l'Annexe de l'Accord (Tableau des routes), les délégations des deux autorités aéronautiques sont convenues que les entreprises de transport aérien de chaque Partie contractante sont autorisées à exercer des droits de trafic, dans la limite de leurs services agréés respectifs, passagers et/ou cargo, entre les points suivants :

- sur les routes pouvant être exploitées par les entreprises de transport aérien désignées de la République française, entre Rome, Tunis, Tripoli, Kano et/ou Lagos, d'une part, et Brazzaville et/ou Pointe Noire, d'autre part ;

- sur les routes pouvant être exploitées par les entreprises de transport aérien désignées de la République du Congo, entre Kano, Lagos, Rome, un point en Suisse, d'une part, et Marseille ou Nice et/ou Paris, d'autre part.

2. L'accord avec la République démocratique du Congo (RDC)

Cet accord permet, lui aussi, d'adapter le cadre bilatéral, devenu obsolète, à la réalité du transport aérien d'aujourd'hui et de le mettre en conformité avec le droit communautaire et international. Les services aériens entre la France et la RDC reposaient en effet jusqu'alors sur un accord relatif au transport aérien du 10 janvier 1964.

L'accord permet de desservir Paris et un autre point en France pour les transporteurs aériens congolais, Kinshasa et Lubumbashi en RDC pour les transporteurs aériens français.

La compagnie **Air France détient à l'heure actuelle le monopole** du marché, avec cinq fréquences hebdomadaires vers Kinshasa. Reprise en 2002 après une interruption de six ans due à la guerre civile, la desserte France-RDC par Air France a connu cinq années de forte croissance de 2003 à 2009 (+ 130 %). Le marché s'est légèrement contracté en 2010, pour se stabiliser autour de 60 000 passagers/an. La desserte de Lubumbashi est particulièrement attractive en raison de la présence forte d'industries extractives, impliquant de forts revenus potentiels en raison d'une classe « affaires » développée.

L'enveloppe des services aériens autorisés a été établie de manière graduée, sous réserve des « exigences du trafic », selon une demande de la partie congolaise : 4 fréquences hebdomadaires au minimum sont disponibles pour les deux pavillons, qui peuvent exploiter une cinquième fréquence hebdomadaire depuis 2014 et jusqu'à un vol quotidien depuis 2015. Ces dispositions ont permis à Air France d'envisager librement une progression de sa desserte de Kinshasa.

Si la possibilité de desservir Lubumbashi a été préservée, les autorités congolaises s'opposent, à ce stade, à l'ouverture de l'aéroport à des services internationaux intercontinentaux. **La RDC n'a concédé le service vers Lubumbashi au pavillon français que sous la forme de partage de codes¹** (d'après le point c) de l'annexe « tableau des routes » à l'accord). En vertu de cette disposition, Air France (transporteur contractuel) pose son code sur un vol opéré par Kenya Airways, via Nairobi (transporteur effectif).

A ce stade, la RDC n'a désigné aucune compagnie pour exploiter des services aériens, toutes ses compagnies figurant sur la « liste noire », au titre du règlement de la Commission européenne précité.

3. L'accord avec le Panama

À la différence des deux premiers, l'accord avec le Panama met en place **un cadre juridique nouveau, à la demande de la Partie panaméenne, pour améliorer la connectivité entre ce pays et l'Europe, et, en particulier, pour sécuriser le développement de services avec la France**. La signature de cet accord est intervenue dans un contexte d'intenses échanges à haut niveau entre les gouvernements, avec la visite au Panama du ministre des Affaires étrangères en février 2013, la visite en France du Président de la République

¹ Vol en partage de codes (ou code sharing) : Vol opéré par un transporteur aérien (transporteur effectif) avec lequel le transporteur auprès duquel le passager a passé un contrat (transporteur contractuel) a passé un accord commercial, lui permettant d'associer à ce vol son propre code de désignation.

du Panama les 30 mai et 1^{er} juin 2013 puis celle du ministre panaméen des relations extérieures en juillet 2013.

Les **relations entre la France et le Panama se sont toutefois dégradées** en 2016, à la suite du scandale des « *Panama papers* », lorsque la France a ajouté le Panama à sa liste des États et territoires non coopératifs (ETNC)¹, instituée à l'article 238-0 A du code général des impôts, conçue pour exercer une pression sur les États dont la coopération fiscale avec la France est insatisfaisante. En réponse, le Parlement panaméen a élaboré et approuvé la loi 370, non encore promulguée, qui tend à permettre des mesures de rétorsions économiques vis-à-vis des entreprises françaises exerçant une activité économique au Panama. Cependant, les transports aérien et maritime ont été retirés de la liste des secteurs pouvant faire l'objet de restrictions sectorielles. Les transporteurs pourraient toutefois être impactés par des mesures fiscales. Les autorités françaises devront donc être attentives à la bonne application des dispositions du présent accord, s'agissant notamment des articles relatifs aux droits de douane et taxe (article 10), aux activités commerciales (article 11) et aux transferts des excédents de recette (article 13).

L'accord répond aux projets des compagnies françaises et présente la spécificité de correspondre aux **attentes formulées par les territoires ultramarins français**. Les autorités panaméennes ont reconnu que les points de départ ou à destination de la France, dans l'annexe « tableau des routes », recouvrent aussi bien des points de départ ou à destination de la France métropolitaine que les territoires ultramarins.

Cette disposition répond à une demande de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui souhaitent pouvoir disposer d'une alternative à la desserte de leur territoire via l'Asie. En vertu des compétences propres de ces territoires en matière de desserte internationale², il leur appartiendra de déterminer, avec le Panama, les modalités encadrant le développement des droits de trafic, en regard des projets éventuels de leurs compagnies (respectivement Aircalin et Air Tahiti Nui).

¹ Arrêté du 8 avril 2016, prenant effet au 1^{er} janvier 2016.

² Il s'agit des seuls territoires ultramarins français disposant d'une compétence propre en matière de droits de trafic internationaux, en vertu de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Accords dans le domaine aérien entre la France et les États d'Amérique latine

Outre le présent accord avec le Panama, la France a conclu des accords aériens avec plusieurs autres États d'Amérique latine : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guatemala, Mexique, Pérou, Venezuela.

Un accord a été négocié et paraphé avec l'Uruguay en 2013. Des négociations sont prévues avec le Costa Rica et le Paraguay.

Le cadre bilatéral existant entre la France et le Brésil devrait toutefois s'effacer au profit d'un cadre européen, les États membres de l'UE ayant donné mandat à la Commission pour négocier un accord global de transport aérien avec ce pays (voir précédemment), aux termes duquel les transporteurs aériens européens et brésiliens devraient pouvoir proposer librement des services entre tout aéroport européen et tout aéroport brésilien.

L'expansion économique du Panama est portée par des projets de grande envergure, comme l'extension du canal de Panama et la construction du métro de Panama City, mais aussi par le développement touristique. Plus de 80 compagnies multinationales ont basé leur siège au Panama, pour leurs activités vers la région Amérique Centrale, du Sud et Caraïbes. Le nombre de passagers entre la France et le Panama est actuellement estimé à environ 100 000 par an.

Les négociations entre les autorités aéronautiques des deux États ont permis, en février 2013, de déterminer **une enveloppe de sept fréquences hebdomadaires par pavillon**. Cette enveloppe permet de répondre aux projets des compagnies françaises à moyen et long terme, y compris pour les transporteurs opérant éventuellement depuis les territoires ultramarins.

La compagnie panaméenne COPA ne dessert pas la France à l'heure actuelle. Les autorités panaméennes n'ont pas désigné leur compagnie nationale au titre de l'accord, dans la mesure où elles n'envisagent pas d'opérations vers la France à court ou moyen terme, la flotte de cette compagnie étant adaptée à un rayon d'action régional.

Air France a inauguré la ligne Paris-Panama le 25 novembre 2013.

Air France propose 5 vols directs hebdomadaires depuis Paris-Charles de Gaulle à destination de Panama City, ainsi qu'une sixième fréquence pendant la saison hivernale. Air France propose en outre des possibilités de correspondances vers le Panama, en posant son code sur des vols opérés par KLM via Amsterdam, ou par Delta Airlines via Atlanta.

La liaison directe d'Air France a fait du **Panama un hub vers l'Amérique centrale**. Les échanges sont facilités par un accord **d'exemption de visas** avec l'espace Schengen. Tandis qu'un **accord d'échanges d'informations aéroportuaires** est en cours de négociation entre le Mexique

et la Commission européenne¹, la question d'un tel accord pourrait également être soulevée par le Panama. Les États-Unis militent notamment pour la signature de ce type d'accord entre l'UE et les pays du continent américain.

¹ L'UE a déjà signé des accords visant à permettre aux transporteurs de l'UE de transférer des données PNR (Passenger name record) aux États-Unis, à l'Australie et au Canada. En juin 2015, le Conseil a adopté une décision autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord de ce type avec le Mexique.

CONCLUSION

Les trois accords examinés définissent un cadre juridique conforme au droit international et au droit européen, pour les liaisons aériennes entre la France et respectivement, le Congo, la RDC et le Panama.

Les deux accords avec des États africains n'ont pas été ratifiés à ce jour par l'autre Partie.

L'accord avec le Panama pourrait entrer, lui, très rapidement en vigueur, dans la mesure où il a été **ratifié par le Panama le 30 octobre 2013.**

Votre commission vous propose d'autoriser l'approbation des trois accords examinés, en adoptant les trois présents projets de lois. Elle approuve leur examen par le Sénat **selon la procédure d'examen simplifié,** prévue à l'article 47 *decies* du Règlement du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, Président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Joël Guerriau sur les projets de loi n° 241 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif aux services aériens, n° 242 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique du Congo et n° 260 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif aux services aériens.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Nous groupons dans un seul rapport l'examen de trois projets de loi autorisant l'approbation de trois accords conclus respectivement avec le Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et le Panama en 2013 et relatifs aux services de transports aériens.

Ces accords comportent des dispositions similaires et classiques, issues du droit international de l'aviation civile et du droit européen. Ils ont été négociés, côté français, par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), en suivant un modèle-type élaboré par les autorités françaises à partir du modèle d'accords bilatéraux sur les services aériens proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Les trois accords consacrent tout d'abord la possibilité d'exploiter, respectivement avec chacun des pays concernés, les quatre premières « libertés de l'air » telles que définies par l'OACI : liberté de survol – chaque pays est seul juge des aéronefs qu'il autorisera à survoler son territoire –, liberté d'escale non commerciale, possibilité de débarquer du trafic (passagers, fret, courrier) en provenance de l'État dont l'aéronef a la nationalité, sur le territoire de l'autre Partie et possibilité d'embarquer du trafic sur le territoire de l'autre Partie, à destination de l'État dont l'aéronef a la nationalité.

Les accords excluent, en revanche, l'exercice des huitième et neuvième libertés, c'est-à-dire le transport de trafic par une compagnie à l'intérieur d'un État étranger, appelé cabotage.

En application des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes de 2002 dits « Ciel ouvert », confirmés par un règlement de 2004, consacrant l'application des principes de libre concurrence et de libre établissement, chaque accord, par une clause dite de désignation, donne aux

parties la possibilité de désigner plusieurs transporteurs aériens autorisés à exploiter les routes spécifiées.

La France peut ainsi désigner des compagnies aériennes françaises ainsi que toute compagnie établie en France, sous contrôle effectif d'un État membre de l'Union européenne, et détenue directement ou par participation majoritaire au sein de l'Union européenne.

Deux clauses-types imposées par le droit européen incluent également la liberté pour les compagnies désignées de recourir à un prestataire de leur choix pour les services d'assistance en escale. D'autres clauses, tout aussi classiques, prévoient le principe d'égalité de traitement entre compagnies, la liberté pour une compagnie d'établir des agences commerciales sur le territoire de l'autre Partie et de procéder à des transferts internationaux de recettes, la liberté de fixation par les transporteurs de leurs tarifs et la liberté de conclure des accords commerciaux tels que des accords de partage de code, permettant au transporteur auprès duquel un passager a acheté un billet d'associer son code de désignation à un vol effectué par un autre transporteur.

Les accords prévoient également des exemptions de droits sur différents biens et services, toutes déjà prévues par le code général des impôts. Enfin, ils incluent les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen relatives à la sécurité et à la sûreté des vols.

En vertu de la procédure de notification applicable, la Commission européenne s'est prononcée sur les trois accords examinés, les jugeant tous conformes au droit européen.

Aucun changement d'ampleur n'est à attendre de ces accords à court terme ; leur principal effet est de renforcer la sécurité juridique des transporteurs et de pérenniser ainsi les services aériens existants entre la France et les trois pays concernés. En pratique, ils visent à conforter la situation d'Air France sur ces liaisons et à renforcer durablement nos liens avec les trois pays.

L'accord avec le Congo donne à Air France les garanties nécessaires pour maintenir sa desserte de Brazzaville (quatre fréquences hebdomadaires) et pour augmenter ses services vers Pointe-Noire, passés à un vol quotidien, afin de répondre à une demande soutenue de la clientèle d'affaires.

Relativement modeste - 170 000 passagers par an - le marché France-Congo est détenu à plus de 80 % par Air France. Toutefois, malgré son interdiction dans l'Union européenne en vertu du règlement de 2014 créant une liste noire de compagnies aériennes, la compagnie congolaise ECair assure également une liaison vers Paris. Le droit européen autorise en effet une compagnie interdite à exercer ses droits de trafic en affrétant un appareil avec équipage appartenant à un transporteur autorisé. Pour

desservir Paris, c'est la compagnie suisse Privatair qui met les moyens nécessaires à disposition d'ECair.

L'accord comporte également une disposition qui aurait permis la désignation de la compagnie régionale d'Afrique centrale Air Cemac, projet toutefois abandonné en 2015 par les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

Air France détient le monopole du marché aérien de la RDC, qui représente 60 000 passagers, avec cinq fréquences hebdomadaires vers Kinshasa. L'enveloppe fixée de services aériens est évolutive, ce qui donne à Air France la possibilité d'envisager une progression de sa desserte.

En revanche, la RDC n'a concédé le service vers Lubumbashi que sous forme de partage de codes. Dans ce cadre, Air France pose son code sur un vol opéré depuis Nairobi par Kenya Airways.

À ce stade, la RDC n'a désigné aucune compagnie pour exploiter des services aériens vers la France ; toutes ses compagnies figurent au demeurant sur la liste noire.

Enfin, contrairement aux deux premiers qui modernisent le cadre existant, l'accord avec le Panama met en place un cadre juridique nouveau. Négocié à la demande du Panama, qui aspire à devenir un hub en Amérique centrale, il répond également au souhait de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française de disposer de routes alternatives pour leur desserte. Il leur appartiendra, en vertu des lois organiques qui les régissent, de fixer conjointement avec le Panama les modalités de cette desserte, pour le moment non concrétisée.

L'enveloppe de sept fréquences hebdomadaires par pavillon, permise par l'accord, autorise Air France à développer sa liaison aérienne directe entre Paris et Panama City, inaugurée le 25 novembre 2013. Les autorités panaméennes n'ont pas désigné de compagnie au titre de l'accord, leur compagnie nationale COPA ayant un rayon d'action régional.

La dégradation des relations entre la France et le Panama provoquée par l'affaire des Panama papers appelle une vigilance particulière des autorités françaises quant à l'application de l'accord. La loi de rétorsion adoptée par le Parlement panaméen ne concerne pas les transports aériens, mais les entreprises françaises dont Air France fait partie pourraient subir des sanctions fiscales. L'accord avec le Panama est le seul des trois à avoir été ratifié par l'autre Partie ; il pourrait donc entrer très rapidement en vigueur.

Ces trois accords sont de nature à pérenniser nos liaisons aériennes et par là nos échanges économiques avec les trois pays concernés, qui représentent de forts potentiels de croissance. Ils ont recueilli l'approbation d'Air France, principal transporteur aérien concerné à court terme, et n'appellent pas de modifications de la législation.

Je vous propose par conséquent d'adopter ces trois projets de loi, et de permettre leur examen en séance publique le 10 novembre prochain selon la procédure simplifiée.

M. Jeanny Lorgeoux. – Pouvez-vous préciser l'organisation retenue pour la desserte de Lubumbashi ? Cette ville, autrefois appelée Élisabethville, est la capitale de l'ex-Katanga, épicerie de la richesse minière du pays avec ses gisements de cuivre et de cobalt.

M. Joël Guerriau. – Air France n'étant pas en mesure d'assurer elle-même la desserte, la compagnie l'a confiée à Kenya Airways.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que les projets de loi précités.

ANNEXE 1 : « FICHE PAYS » CONGO

Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/congo/>



Données générales

Nom officiel : République du Congo

Nature du régime : République

Chef d'Etat et de gouvernement : Denis Sassou Nguesso

Données géographiques

Superficie : 342 000 km²

Capitale : Brazzaville

Villes principales : Pointe-Noire, Dolisie,

Mossendjo, Nkayi, Ouesso

Langue(s) officielle(s) : français (officielle), lingala

Monnaie : Franc CFA (1 euro = 655,96 XAF)

Fête nationale : 15 août

Données démographiques

Population (2015) : 4,62 millions d'hab. (Banque mondiale)

Croissance démographique (2015) : 2,5% (Banque mondiale)

Densité : 13,5 hab./km²

Peuples : Kongo, Téké, Mbochi, Oubanguiens, etc.

Espérance de vie (2015) : 62,9 ans (Banque mondiale)

Religion(s) : christianisme (90%), islam, animisme

Indice de développement humain (2015) : 136e sur 188 (PNUD)

Données économiques

PIB (2015) : 8,87 MdUSD (Direction générale du Trésor)

PIB / habitant (PPA) (2015) : 2 031 USD (DGT)

Taux de croissance (2016, prév.) : 4,4 % (2,5% en 2015 ; 6,8% en 2014) (FMI)

Taux d'inflation (2016, prév.) : 1,7% (0,9% en 2015, 0,9% en 2014) (FMI)

Balance commerciale (2015) : -10.7 Mds USD (DGT)

Principaux clients (2015) : Chine (53,5%), Etats-Unis (11,2%), Australie (9,4%) (DGT)

Principaux fournisseurs (2015) : Chine (18,5%), France (18,4%), Italie (6,1%) (DGT)

Production pétrolière (2016, prév.) : 284 931 barils jours (241 000 b/j en 2015) (FMI)

Exportations françaises vers le Congo : 654,7M€ en 2015 (635,8 M€ en 2014) (DGT)

Importations françaises du Congo : 88,2 M€ en 2015 (201 M€ en 2014) (DGT)

Portail de la Direction générale du

Trésor : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/congo>

Consulat général de France : Pointe-Noire

Communauté française : 7162 Français immatriculés au 01/06/2016 (dont 66% à Pointe-Noire et 34% à Brazzaville)

Communauté congolaise en France : environ 35 000 résidents autorisés à séjourner en France (Ministère de l'intérieur, 2015)

Politique intérieure

La perspective de la fin du mandat du président Sassou en 2016 a mobilisé le pouvoir et les principaux partis de l'opposition dès le début de l'année 2015. Alors qu'il ne pouvait constitutionnellement se présenter pour un troisième mandat (âge limite de 70 ans, pas plus de deux mandats), le président Sassou convie les partis politiques et la société civile à un débat sur le changement des institutions de la République, au motif qu'elles ne sont plus adaptées au contexte politique, culturel et social, et dans l'objectif de les rendre plus démocratiques.

Du 13 au 17 juillet, le gouvernement organise à Sibiti un « dialogue national », auquel l'opposition radicale, rejointe par quelques frondeurs du parti présidentiel (PCT), refuse de participer. A l'issue des discussions, les autorités congolaises annoncent qu'un consensus s'est dégagé en faveur du changement de constitution. Le 22 septembre, Sassou rend publique son intention de soumettre au référendum une nouvelle constitution, dont les nouvelles dispositions lèveraient les obstacles à sa reconduction, et dont la date est fixée au 25 octobre 2015.

Décrié par l'opposition qui appelle au boycott du scrutin, le référendum est précédé par de nombreuses manifestations. Le 20 octobre des heurts entre manifestants et forces de l'ordre font 4 morts selon le bilan officiel.

Fin décembre, le président Sassou annonce sa décision d'avancer l'élection présidentielle, initialement prévue en juillet 2016, au 20 mars, afin d'accélérer la mise en place des institutions issues de la nouvelle constitution. Neuf candidatures sont validées par la Cour constitutionnelle le 24 février. Le scrutin se déroule sans violences mais dans un contexte tendu, avec une coupure des communications pendant plus de 4 jours. Annoncés le 24 mars, les résultats officiels donnent Sassou gagnant dès le premier tour (avec 60 %), suivi de Kolelas (15 %) et du général Jean-Marie Michel Mokoko (14 %) - résultats validés par la Cour constitutionnelle le 4 avril.

Dans la nuit du 3 au 4 avril, des affrontements ont lieu à Brazzaville, entre les forces de l'ordre et des éléments armés, faisant 17 morts selon le gouvernement. Celui-ci accuse les milices Ninja du pasteur Ntumi et, sans attendre le résultat des investigations, lance une offensive dans la région du Pool, fief de Ntumi. Selon les organisations ayant eu accès à la zone (Caritas et MSF), ces opérations n'ont fait aucun mort civil mais de nombreux déplacés (plus de 2000).

Le 22 avril, le président Sassou nomme Premier ministre, M. Clément Mouemba, ancien ministre des finances de Lissouba ayant rejoint la majorité présidentielle puis, le 30 avril, un nouveau gouvernement, avec 38 ministres, dont 16 nouveaux. Les priorités affichées par le nouveau gouvernement sont le redressement de la situation financière du Congo, un meilleur contrôle et une meilleure efficacité de la dépense publique et l'emploi des jeunes.

Situation économique et financière

La République du Congo a connu une année 2014 marquée par une croissance à un niveau relativement élevé (6,8%), mais la situation socio-économique du Congo s'est fortement dégradée en 2015 (1,0%) et ne devrait guère s'améliorer en 2016. L'économie congolaise, extrêmement dépendante des recettes issues des hydrocarbures (90% des exportations et 75% des recettes) a subi de plein fouet la chute des cours du pétrole. Les perspectives à court et moyen termes restent tributaires de l'évolution du secteur énergétique.

L'inflation reste modérée malgré un léger regain avec une prévision de 0,9% en 2015 et de 1,7% en 2016 (Source FMI).

Selon les estimations et prévisions du FMI, la dette publique s'élevait à 41,8% du PIB fin 2014, contre 38,2% fin 2013, et atteindrait 57,5% en 2015. L'évolution notable de cette dette extérieure s'explique notamment par des nouveaux emprunts contractés auprès de la Chine qui, en matière de dette bilatérale, demeure le principal pays créancier du Congo avec 2,3 Md€ à mi-2015. Standard & Poors a abaissé la note du Congo de B+ à B en février 2015. Le FMI a déclassé le risque de soutenabilité de la dette extérieure congolaise de faible à modéré en juillet 2015.

L'économie congolaise est encore très peu diversifiée. En dehors des industries extractives, essentiellement pétrolières, et d'un secteur tertiaire en croissance régulière (23,5%), la part des autres secteurs dans le PIB reste marginale : BTP (4,3%), industrie manufacturière (4,7%), agriculture et élevage (3,8%), extraction gazière (0,7%). Le gouvernement affiche sa volonté de diversifier l'économie, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'économie forestière. Des zones économiques spéciales (ZES) offrant des avantages fiscaux et douaniers ont également été mises en place (Brazzaville, Pointe-Noire, Ouessou et Oyo-Ollombo). La remise à niveau des infrastructures (portuaires, routières, ferroviaires, électriques), en particulier la route et le chemin de fer sur l'axe stratégique Pointe-Noire/Brazzaville pour le désenclavement de l'arrière-pays, mais aussi de la Centrafrique et de la RDC, doit contribuer à la croissance. L'axe routier Pointe-Noire-Brazzaville (535 km) est effectif depuis le 1er mars 2016 avec la mise en service du dernier tronçon Dolisie-Brazzaville (375 km) La fin de ces travaux permet désormais de relier Pointe-Noire (sud) à Ouessou (nord) sur un parcours bitumé d'environ 1 400 km.

Concernant l'environnement des affaires, le classement du Congo s'est très légèrement amélioré selon le rapport « Doing Business » 2016 qui situe le pays au 176e rang des 189 pays recensés, alors qu'il occupait le 185e rang en 2014.

En matière de développement humain, le Congo se place en 2015 au 136e rang mondial, sur 188 pays recensés, dans le dernier rapport sur le développement humain publié par le PNUD, progressant de 4 places par rapport à 2014. Le rapport indique aussi qu'au Congo, 27% des travailleurs sont pauvres et près d'un million de jeunes (15-29 ans) recherchent un emploi.

Politique extérieure

Depuis la fin de la guerre civile, Brazzaville a su restaurer ses relations avec ses voisins ainsi qu'avec la communauté internationale. Sur la dernière décennie, le Congo a présidé l'Union africaine (2006) et la CEEAC (2003-2007), et a été membre du Conseil de sécurité des Nations Unies (2006-2007) et du Conseil des droits de l'Homme (2011- 2014).

Les contacts sont réguliers avec la Chine, devenue l'un des premiers partenaires économiques du Congo (avec la France et les États-Unis). Pékin déploie une activité économique intense dans le pays (construction, bois, pétrole, minerais). Le président Xi Jinping a effectué une visite de travail à Brazzaville en mars 2013, lors de sa première tournée africaine, tandis que le président Sassou s'est rendu à Pékin en juin 2014. Brazzaville noue également depuis quelques années des liens de plus en plus forts avec les pays émergents, notamment sur la plan économique : Turquie, Russie, Brésil, Inde.

Malgré un refroidissement récent dû à des différends frontaliers, le principal allié régional demeure l'Angola, dont l'aide a été décisive lors des guerres civiles. Denis Sassou Nguesso a effectué en mars 2015 une visite d'Etat à Luanda afin de consolider les relations bilatérales.

En République centrafricaine, le président Sassou a joué un rôle important dans la conduite du processus politique qui a conduit aux élections de fin 2015, début 2016. Président du comité de suivi des accords de Libreville conclus le 11 janvier 2013 entre les parties centrafricaines sous l'égide de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale, il a été chargé de veiller à leur application.. Ont été organisés sous ses auspices le forum de Brazzaville (juillet 2013) et surtout le forum de Bangui (mai 2015), étape majeure du processus de dialogue et de réconciliation. Le Congo a par ailleurs été actif financièrement (prêt de 38 M€, don de 6 M€ pour le paiement des salaires) et l'est encore militairement (981 militaires et policiers au sein de la MINUSCA).

Brazzaville est signataire de l'accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs, qui amorce un dialogue politique régional en vue d'une résolution durable du conflit. A ce titre, le président Sassou a organisé des sommets à géométrie variable avec les chefs d'Etat de la région et a facilité le processus de concertations nationales en RDC.

Le Congo, dont les recettes dépendent à 78 % de la production d'hydrocarbures, est directement menacé par l'insécurité maritime. Depuis janvier 2015, plus de 50 actes de piraterie (140 en 2014) ont été rapportés dans le golfe de Guinée, dont la stabilité est aussi fragilisée par la pêche illicite, les trafics et l'émigration clandestine. Brazzaville est active sur le sujet, dans la continuité du sommet de Yaoundé (24-25 juin 2013), où les pays d'Afrique centrale et occidentale ont adopté un code de conduite et décidé la création d'un centre interrégional de coordination. Un centre régional de la sécurité maritime de l'Afrique centrale (CRESMAC) a été inauguré à Pointe-Noire en octobre 2014. (Mise à jour : 20.06.16)

ANNEXE 2 : « FICHE PAYS » RDC

Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/republique-democratique-du-congo/presentation-de-la-republique-1274/>



Données générales

Nom officiel : République démocratique du Congo

Chef de l'Etat : Joseph Kabila Kabange (depuis janvier 2001, élu pour la première fois en décembre 2006)

Chef du Gouvernement : Augustin Matata Ponyo Mapon (depuis le 18 avril 2012)

Données géographiques

Superficie : 2.345.409 km²

Capitale : Kinshasa (10 millions d'habitants)

Villes principales : Lubumbashi (1,8), Mbuji-Mayi (1,7), Goma (1,1), Kananga (1,1), Kisangani (0,9), Bukavu (0,8)

Langue officielle : français

Langues courantes : lingala, kikongo, tshiluba et swahili

Monnaie : franc congolais (925FC = 1 dollar US)

Fête nationale : 30 juin.

Données démographiques

Population : 75 millions d'hab. (estimations 2014 Banque mondiale)

Densité : 31 hab./km²

Croissance démographique : +3,2 % (Banque mondiale, 2014)

Espérance de vie : 49 ans (PNUD, 2014) ; 59 ans en 1990.

Taux d'alphabétisation : 67% (Rapport PNUD, 2011)

Religion (s) : catholiques (40 à 50%), protestants (40 à 50%), musulmans, kimbanguistes

Indice de développement humain : 0,433 - 176e sur 187 (PNUD, 2014)

Données économiques

PIB (2014) : 35,9 MdUSD courants (estimation FMI)

PIB/habitant, en parité de pouvoir d'achat (Banque mondiale, 2014) : 650 USD

Taux de croissance (2014) : +9% (Banque mondiale)

Taux de chômage (estimation du gouvernement congolais, 2014) : 43 %

Taux d'inflation (2014) : < 1% (53% en 2009, 2011 13%). Ce faible taux est lié à la quasi-dollarisation de l'économie (> 85%)

Balance commerciale (2014) : -2 MdUSD

Principaux clients (2010) : Chine (44%), Belgique (16%), Finlande (10%), Etats-Unis (8%)

Principaux fournisseurs (FMI, 2010) : Afrique du sud (29%), Belgique (10%), Zambie (7%)

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB :

agriculture et forêts : 40%

industrie et mines : 28%

services : 32% Production de pétrole brut : 21 900 barils/jour (Perenco RDC, 2015)

Exportations de la France vers la RDC : 226 M€ en 2014 (DG Trésor)

Importations françaises depuis la RDC : 12 M€ en 2014 (DG Trésor)

Part de marché de la France : 3,1 % (2015)

Entreprises françaises : 30 filiales, chiffre d'affaires cumulé de 0,6 Md€

Consulats de France : Kinshasa (consulat général), Lubumbashi et Bukavu (consuls honoraires)

Communauté française en RDC : 2586 (au 1er septembre 2015, Amb. France en RDC)

Communauté congolaise en France : 45 236 (2010, ministère de l'Intérieur)

Situation politique

Le processus de transition s'est achevé avec l'organisation, dans de bonnes conditions, du référendum sur la Constitution de la III^{ème} République (18 décembre 2005) et des élections présidentielle, législatives et provinciales (scrutins des 30 juillet et 29 octobre 2006), marquées par une participation importante du corps électoral (65% en moyenne), qui ont vu Joseph Kabila l'emporter au second tour face à Jean-Pierre Bemba avec près de 57 % des voix

Les élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 se sont moins bien passées qu'en 2006. La campagne s'est déroulée dans un climat tendu et a été marquée par plusieurs incidents. L'opposition s'est présentée désunie face au Président Kabila. Les chefs de parti d'opposition les plus importants sont Etienne Tshisekedi (UDPS), Vital Kamerhe (UNC), Kengo Wa Dondo (UFC). Arrêté en 2008 après son inculpation par la cour pénale internationale et détenu depuis lors à La Haye, Jean-Pierre Bemba (MLC) n'a pas participé au scrutin - son procès s'est ouvert en novembre 2010 ; le verdict de la CPI est attendu pour le 21 mars 2016.

Les scrutins marqués par des difficultés logistiques ont été entachés d'irrégularités relevées par la mission d'observation européenne et le Centre Carter. Les problèmes ont particulièrement porté sur la compilation des résultats.

Selon les résultats proclamés par la Cour suprême de Justice, le président Kabila a obtenu 49% des suffrages, Etienne Tshisekedi 32% et Vital Kamerhe 7%. Le président Kabila a prêté serment le 20 décembre 2011. Les élections législatives ont été remportées par les partis proches du président Kabila. L'opposition, dont l'UDPS est la composante principale, a plus d'une centaine de sièges. Elle a obtenu plusieurs postes au sein des commissions de l'Assemblée.

Confronté à la dégradation de la situation sécuritaire dans l'Est, le président Kabila a convoqué en septembre 2013 des « concertations nationales » ouvertes aux différentes forces politiques, à l'issue desquelles le gouvernement dirigé depuis avril 2012 par Augustin Matata Ponyo a présenté sa démission. Un nouveau gouvernement « de cohésion nationale » a été formé le 7 décembre 2014, puis remanié en octobre 2015. Un nouveau cycle électoral va s'ouvrir en RDC, devant aboutir, selon la constitution congolaise, à l'élection d'un nouveau président d'ici fin 2016.

Situation sécuritaire à l'Est de la RDC

La situation à l'Est s'est fortement dégradée depuis le mois d'avril 2012, du fait, entre autres, de l'intégration accélérée et mal préparée des groupes rebelles en 2009 au sein des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Celles-ci sont aujourd'hui dans un état préoccupant (pas de formation, ni d'équipement, ni de solde stable). Alors que la période électorale avait conduit à une baisse de la violence fin 2011 et que les Forces démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR, hutus rwandais) avaient reculé, l'annonce en avril 2012 par le Président Kabila de sa volonté d'arrêter le général Bosco Ntaganda, chef du principal groupe intégré à la suite des

accords du 23 mars 2009, a déclenché de nouvelles hostilités. Des anciens soldats du Congrès national pour la Défense du Peuple (CNDP) se sont mutinés et ont créé le M23, groupe armé dont Sultani Makenga commande la branche militaire.

Bénéficiant d'appuis extérieurs selon plusieurs rapports des Nations Unies, le M23 prend durant l'été 2012 le contrôle du territoire du Rutshuru (Nord-Kivu) ; à l'automne, une nouvelle offensive aboutit à la prise de Goma le 20 novembre 2012. Courant 2013, le groupe armé déclenche plusieurs attaques contre les FARDC, dont certaines violentes, en juillet et en août. Affaibli par des divisions internes, condamné par les Nations Unies et l'Union africaine, le mouvement rebelle reflue progressivement avant d'être définitivement battu en novembre par les forces armées congolaises, soutenues efficacement par la mission des Nations Unies au Congo. Par la déclaration de Nairobi du 12 décembre 2013, le M23 renonce à la lutte armée et confirme sa dissolution. Kinshasa de son côté s'engage en faveur d'un programme de démobilisation et de réintégration et d'une loi d'amnistie, votée et promulguée en février 2014 (excluant toutefois les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre).

L'est de la RDC reste cependant déstabilisé par l'action d'autres groupes armés, notamment les forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), qui comptent dans leurs rangs certains responsables du génocide rwandais de 1994 ; les ADF-Nalu, rebelles islamistes originaires de l'Ouganda et auteurs présumés de nombreuses attaques dans le Nord-Kivu (plus de 500 morts depuis octobre 2014) ; et les « maï-maï », milices locales d'autodéfense constituées au plus fort des hostilités de 1999-2002. Depuis l'échec de leur désarmement volontaire, dont l'échéance avait été fixée au 2 janvier 2015 par la sous-région (SADC), les FDLR sont visés par une offensive de l'armée congolaise. Celle-ci mobilise également des moyens importants pour combattre les ADF, avec le soutien logistique des forces internationales déployées dans la région (MONUSCO, cf. infra).

La menace rémanente d'un nouveau conflit dans la région des Grands Lacs a conduit la communauté internationale à se mobiliser en vue d'une solution politique durable. L'accord-cadre régional proposé par le Secrétaire général des Nations Unies a été signé le 24 février 2013 à Addis-Abeba entre onze Etats de la région, en présence de quatre garants – les Nations Unies, l'Union africaine, la SADC et la Conférence internationale de la région des Grands Lacs. L'accord engage les autorités de la RDC à réformer leurs forces de sécurité afin de réaffirmer l'autorité de l'Etat à l'est du pays, outre d'autres réformes de fond à conduire. De leur côté, les pays de la région s'engagent à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de leurs voisins, et notamment « à ne pas tolérer ni porter assistance ou soutien à aucune forme de groupe armé ». De plus, le Secrétaire général a nommé Mme Mary Robinson, ancienne présidente de la République d'Irlande, Envoyé spécial pour les Grands Lacs – poste auquel lui a succédé, en juillet 2014, Said Djinnit, jusque-là représentant spécial du Secrétaire général des Nations

unies pour l'Afrique de l'Ouest, et ancien commissaire Paix et Sécurité de l'Union africaine. Sa mission principale consiste à appuyer, coordonner et évaluer la mise en œuvre de l'accord-cadre. Un mécanisme régional de suivi de la mise en œuvre de l'accord se réunit au moins deux fois par an, en marge des sommets de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Union africaine. La France y est associée, de même que les partenaires internationaux les plus impliqués (Belgique, Royaume-Uni, Union européenne, Etats-Unis).

De façon inattendue, Bosco Ntaganda s'est rendu à la Cour pénale internationale le 22 mars 2013 (il faisait l'objet de deux mandats d'arrêts délivrés par la Cour les 22 août 2006 et 13 juillet 2012). Il doit répondre des chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité perpétrés dans la province de l'Ituri entre septembre 2002 et fin septembre 2003. Son procès s'est ouvert à La Haye le 2 septembre 2015.

Situation économique

La transition s'était accompagnée d'un redémarrage de l'économie congolaise (6% de croissance depuis 2002). Cette reprise tenait à l'amélioration des conditions de sécurité dans le pays (reprise du commerce intérieur, notamment par voie fluviale), mais surtout à un appui massif des bailleurs de fonds, qui se sont engagés à financer le programme d'actions prioritaires présenté par les autorités congolaises à Paris les 29 et 30 novembre 2007. Les indicateurs macro-économiques se sont toutefois détériorés en 2009, en raison de l'impact de la crise financière internationale sur le prix des matières premières, qui a touché de plein fouet l'industrie minière (cuivre, cobalt, zinc, diamants), un des principaux vecteurs de croissance de la RDC. La situation s'est améliorée en 2010 avec la remontée des cours s'ajoutant à une inflation faible et maîtrisée (moins d'1 % en 2013 et 2014). Supérieure à 9 % en 2014, la croissance économique en RDC devrait rester soutenue d'ici 2020 (7,5 % par an selon les projections du FMI)% en 2014

A long terme, le potentiel économique du pays est considérable. Le barrage d'Inga, sur le fleuve Congo, à 200 km de Kinshasa, reste ainsi le plus gros potentiel hydroélectrique d'Afrique : il fait partie des projets structurants recensés par le G20. Mais l'exploitation de ces opportunités nécessitera de profondes réformes en matière de bonne gouvernance et la mise en place d'un environnement juridique favorable aux investissements. Des améliorations ont été constatées, comme l'adhésion de la RDC au traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) en 2012, mais les progrès sont fragiles.

Politique extérieure

Rôle des Nations Unies

Les Nations Unies sont un acteur majeur de la résolution de la crise des Grands Lacs, présent à la fois en RDC (MONUC à partir de 1999, devenue MONUSCO depuis 2010) et, jusqu'en 2015, au Burundi (BNUB).

En RDC, le déploiement militaire de l'ONU a commencé en mars 2001. La MONUSCO est actuellement dirigée par le Nigérien Maman Sidikou, nommé en octobre 2015. Plus de 90 % des troupes onusiennes sont déployées dans les provinces de l'Est, où la Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour la Stabilisation du Congo (MONUSCO) a pour mandat prioritaire d'assurer la protection de la population civile. La MONUSCO dispose d'un budget de 1,3 MdUSD pour la période 2015-2016 (dont 87 M€ pour la France).

A la suite du rapport spécial du Secrétaire général devant le Conseil de sécurité visant à réorienter le mandat de la MONUSCO, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité le 28 mars 2013 la résolution 2098. Cette résolution :

- recentre le mandat de la MONUSCO sur des tâches prioritaires (facilitation du dialogue politique en RDC, protection des civils, réduction des groupes armés, surveillance de l'embargo sur les armes, coordination de la RSS),
- autorise le déploiement d'une brigade d'intervention supplémentaire de 3 000 hommes environ - fournie par l'Afrique du sud, la Tanzanie et le Malawi - capable de « conduire des opérations offensives ciblées, de façon autonome ou avec les FARDC, sur un mode robuste, mobile et réversible » contre les groupes armés. La brigade a été engagée en soutien des FARDC contre le M23, contribuant de manière décisive à sa défaite.

Cette réorientation a été confirmée et approfondie par les résolutions 2147 du 28 mars 2014 et 2211 du 26 mars 2015, qui ont permis de répondre un double enjeu :

- d'une part, confirmer le soutien du Conseil de sécurité à une approche dynamique et robuste du maintien de la paix impliquant notamment une coordination opérationnelle accrue avec la brigade d'intervention ; la résolution souligne, à cet égard, la nécessité d'augmenter la mobilité, la réactivité et l'interopérabilité de toutes les unités afin de faciliter le travail du commandant de la force et de promouvoir une vision dynamique du maintien de la paix ;
- d'autre part, soutenir la dynamique politique née de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba, en rappelant aux Etats de la région et à la RDC leurs obligations au regard de l'Accord-cadre et en les exhortant à créer les conditions nécessaires pour que les élections à venir soient libres, justes, crédibles et transparentes Les Nations Unies se sont par ailleurs intéressées à deux problématiques liées, celle de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC et celle des trafics d'armes dans la région. Un embargo sur les armes à destination des groupes actifs en RDC a été instauré par la résolution 1493 (juillet 2003), sa surveillance étant confiée à un groupe d'experts dont les rapports successifs ont souligné la poursuite des trafics malgré l'embargo et le rôle du Rwanda et de l'Ouganda dans la circulation d'armes dans l'est congolais. Sur la base des informations rapportées par les experts, le Conseil a imposé, en novembre 2005, des sanctions à une liste de personnes identifiées comme responsables de violations de l'embargo. Cette

liste a fait l'objet, par la suite, de compléments – dont l'inscription, depuis novembre 2012, du M23 et de ses dirigeants.

Afin de contribuer au rétablissement de l'autorité de l'Etat congolais dans l'Est du pays, la MONUSCO déploie un programme de stabilisation baptisé I4S (stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation). Dispositif intégré faisant appel à des équipes pluridisciplinaires, il doit se concrétiser dans un premier temps par l'instauration d'« îlots de stabilité » dans les zones libérées de l'emprise des groupes armés, pour permettre la réinstallation de l'administration locale et des services sanitaires et sociaux de base.

Relations avec l'Union européenne

L'opération Artémis, menée dans la région de l'Ituri (juin-septembre 2003) à la frontière RDC-Ouganda, a marqué un tournant dans l'implication de l'UE en RDC (première opération militaire de l'UE en Afrique). La France y a joué le rôle de nation cadre. Cette opération a permis de stabiliser une région sous l'emprise de milices locales et d'y préparer le déploiement de la MONUC.

La mission EUFOR-RDC, déployée d'août à décembre 2006, a permis d'apporter un soutien à la MONUC pour la sécurisation du processus électoral (2 400 hommes déployés, dont 800 fournis par la France). Son intervention a été décisive pour permettre le retour au calme lors des incidents survenus à Kinshasa en août 2006 entre les hommes de J. Kabila et de ceux de J.P Bemba.

L'UE s'est ensuite impliquée dans la reconstruction des forces armées et de la police congolaises. Deux missions de l'UE, au titre de la PSDC, ont été déployées en RDC :

- EUPOL-RDC, pour appuyer la mise en œuvre de la réforme de la police (supprimée fin 2014).

- EUSEC-RDC, pour soutenir la réforme de l'armée congolaise, notamment via la mise en place d'un système de paiement sécurisé des militaires congolais et d'un recensement biométrique (fermeture prévue le 30 juin 2016)

L'Union européenne déploie 640 M€ d'aide au développement en RDC sur la période 2014-2020, au titre du Fonds européen de développement. Elle intervient prioritairement dans les secteurs de la réforme du secteur de sécurité, de la santé, de l'environnement et des infrastructures.

Relations régionales

Dans les Grands Lacs, la situation régionale a été marquée par des évolutions encourageantes à partir de la transition congolaise entamée en 2003. Après un premier sommet historique à Dar-Es-Salam en 2004, le second sommet de la Conférence internationale sur la région des grands Lacs (CIRGL) s'est déroulé les 15 et 16 décembre 2006 à Nairobi et a abouti à la signature du Pacte de sécurité, de stabilité et de développement pour la région des Grands Lacs, entré en vigueur en juin 2008. En décembre 2010, le sommet de Lusaka a consacré le rôle de cette conférence dans la lutte contre l'exploitation illégale des ressources minières. Depuis le début de la crise en avril 2012 dans le nord Kivu, la CIRGL est le cadre d'un dialogue régional resserré

(3 sommets en 3 mois entre août et octobre 2012 à Kampala), sous présidence ougandaise. Avançant des solutions pour éradiquer les groupes armés dans l'est de la RDC et recréer la confiance entre les pays des Grands Lacs (une Force internationale neutre, un mécanisme conjoint de vérification des frontières, un centre de fusionnement du renseignement), elle a encouragé la création de la brigade d'intervention de la MONUSCO. Depuis janvier 2014, la CIRGL est présidée par l'Angola.

D'autre part, la Communauté économique des pays des Grands Lacs africains (CEPGL), qui réunit la RDC, le Burundi et le Rwanda, a fait l'objet, le 17 avril 2007, à Bujumbura, d'une relance.

La RDC est membre de la CEEAC (dont elle a assuré la Présidence en 2008), de la SADC (dont elle a assuré la présidence en 2009-2010), de la COMESA et de la CEPGL. Elle pourrait se porter candidate à une entrée au sein de l'EAC (East African Community). (Mise à jour : 04.03.16)

ANNEXE 3 : « FICHE PAYS » PANAMA

Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/panama/presentation-du-panama/>



Données générales

Nom officiel : République du Panama

Nature du régime : République démocratique unitaire (système parlementaire monocaméral)

Chef de l'Etat : Juan Carlos Varela

Données géographiques

Superficie : 75 517 km²

Capitale : Panama

Villes principales : Colón, David

Langue officielle : espagnol

Langues courantes : espagnol (85 % de la population dont 14 % parlent aussi anglais) et langues amérindiennes (15 %)

Monnaie : balboa, en parité fixe avec le dollar US

Fête nationale : 3 novembre (indépendance, séparation de la Colombie)

Données démographiques

Population : 4 millions d'habitants (FMI 2015)

Densité : 66,2 habitants au km²

Croissance démographique : 1,8 % (2014)
Espérance de vie : 78 ans (Banque mondiale 2013)
Taux d'alphabétisation : 94 % (Cepal 2011)
Religions : catholiques (85 %), protestants, évangélistes, autres (15 %)
Indice de développement humain : 0,78 - 60ème rang (PNUD 2013)

Données économiques

PIB (FMI 2015) : 47 Mds USD
PIB par habitant (FMI 2015) : 11 850 USD
Taux de croissance (FMI 2015) : 6 %
Taux de chômage (FMI 2015) : 4,5 %
Taux d'inflation (FMI 2015) : 1 %
Dette publique (FMI 2015) : 47,5 % du PIB
Solde budgétaire (FMI 2015) : -3,7 % du PIB
Solde commercial (OMC 2014) : - 7,8 Mds USD
Principaux clients : UE, États-Unis, Canada, Costa Rica
Principaux fournisseurs : États-Unis, Chine, Mexique
Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (Banque mondiale 2012) :

- agriculture : 3,5 %
- industrie/mines : 22,1 %
- services : 74,4 %

Exportations françaises vers le Panama : 362 M€ en 2015 (296 M€ en 2014)
Importations françaises depuis le Panama : 18 M€ en 2015 (14 M€ en 2014)
<http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/panama>
Communauté française au Panama : 1660 inscrits
Communauté panaméenne en France : 90 inscrits

Politique intérieure

Le Panama est une république démocratique unitaire, dotée d'un régime présidentiel. Le Président et le Vice-président sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Le Président nomme les membres du gouvernement. Monocaméral, le Parlement est constitué d'une Assemblée nationale, dont les 78 membres sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans.

Les Panaméens ont élu le 4 mai 2014 M. Juan Carlos Varela (parti panaméiste, centre droit) à la tête de la République du Panama. Ces élections générales se sont déroulées sans incident et ont été marquées par une participation massive des citoyens panaméens (75,5 %). Les trois principaux candidats avaient mené une campagne électorale fondée sur des politiques de centre et de centre-droit. Les programmes de ces formations portaient sur des thèmes identiques : pouvoir d'achat, sécurité et éducation.

Situation économique

Pays de services et de transit, le Panama a maintenu ses indicateurs au vert après la crise de 2008 et bénéficie d'une croissance comprise entre 6 et 10 % par an depuis ces cinq dernières années.

L'économie du Panama repose sur trois piliers : la zone franche de Colón (2ème plate-forme de redistribution de biens de consommation au monde), le Centre Bancaire international (100 banques/82 Mds USD d'actifs) et les services maritimes (canal et infrastructures portuaires). Le pays affiche la plus forte croissance du PIB en Amérique centrale (+8,4 % de croissance économique en 2013, +6 % en 2014 et 2015) et une situation de quasi plein emploi. Les atouts indéniables de ce pays sont sa situation géographique, l'activité stratégique de son canal (5 % du trafic maritime mondial), mais aussi son économie dollarisée.

Politique extérieure

La diplomatie panaméenne se caractérise par un souci d'équilibre et une approche pragmatique, qui la conduit à entretenir de bonnes relations avec le plus grand nombre d'Etats. Ainsi le Panama a-t-il accueilli, les 10 et 11 avril 2015, le Sommet des Amériques qui a réuni, pour la première fois de son histoire, les dirigeants cubain et nord-américain.

Les Etats-Unis restent le premier utilisateur du canal (par lequel transite l'essentiel des marchandises échangées entre les côtes est et ouest des USA) et le premier partenaire politique, stratégique, économique et commercial du pays. Le Congrès américain a ratifié l'accord de libre-échange qui avait été signé entre les deux pays en 2007.

Un autre partenaire naturel du Panama est le continent sud-américain. Le Panama nourrit des relations étroites avec le Chili, 4ème utilisateur du canal, et le Mexique, avec lequel un accord de libre-échange (ALE), signé en 2014, est entré en vigueur le 1er juillet 2015.

Membre-fondateur du système d'intégration centraméricain (SICA), le Panama a rejoint en juin 2013 son volet économique (SIECA). Le Panama bénéficie également de l'accord d'association UE-Amérique centrale : son volet commercial y est appliqué depuis le 1er août 2013.

Le Panama revendique une politique active vis-à-vis du monde arabe avec, à titre d'exemple, l'ouverture d'une représentation diplomatique au Qatar. Parallèlement, le canal pousse le Panama à nouer une relation étroite avec l'Asie. Le développement de l'économie chinoise et du commerce maritime de ce pays en font le 2ème utilisateur du canal. A ce facteur économique s'ajoute un élément humain : 10 % de la population panaméenne est d'origine chinoise. Le maintien de relations diplomatiques avec Taïwan permet une présence économique conséquente et une aide substantielle de Taïpeh. Troisième utilisateur du canal, le Japon entretient avec le Panama des relations tant économiques que de coopération. Les entreprises nippones installées au Panama y sont particulièrement dynamiques, notamment dans le secteur automobile. (Mise à jour : 31.08.16)