

N° 488

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2005-2006

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 septembre 2006
Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 septembre 2006

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 l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar relatif à l'établissement à Paris d'une délégation de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe) et de l'avenant n° 1 à cet accord,

Par M. Philippe NOGRIX,
Sénateur.

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

Voir le numéro :

Sénat : 361 (2005-2006)

Traités et conventions

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE RÔLE DE L'ASECNA S'EST RENFORCÉ DEPUIS SA CRÉATION, EN 1959	6
A. LES BUTS DE L'AGENCE.....	6
B. LE CONTENU DU PRÉSENT ACCORD D'ÉTABLISSEMENT.....	6
II. UNE INSTITUTION UNIQUE EN AFRIQUE, DONT LES FINANCEMENTS SE SONT MODERNISÉS	8
A. L'AGENCE REMPLIT UN RÔLE SANS ÉQUIVALENT SUR LE CONTINENT AFRICAIN	8
B. UN BUDGET DONT LE FINANCEMENT A ÉVOLUÉ	8
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE I- ÉTUDE D'IMPACT	14
ANNEXE II - CARTE DES PAYS AFRICAINS REGROUPÉS DANS L'ASECNA	16
ANNEXE III - PLAN D'INVESTISSEMENT DE L'ASECNA DE 2000 À 2006	17

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) a été créée en 1959, dans la perspective de l'indépendance, alors prochaine, des colonies françaises d'Afrique.

Cette création visait à assurer la cohérence de la gestion de la circulation aérienne pour le compte de nouveaux Etats souverains qui ne disposaient pas alors des compétences requises en ce domaine.

D'abord situé à Paris, le siège de cette organisation intergouvernementale a été transféré à Dakar, au Sénégal, en 1974.

Cependant, **une délégation de l'ASECNA est demeurée à Paris** pour assurer le recouvrement des redevances de route, et coordonner les achats relatifs aux investissements et à la maintenance des équipements. Pendant trente ans, cette délégation a fonctionné dans le cadre d'un statut de fait.

L'importance du rôle qu'elle assure a progressivement rendu **indispensable l'élaboration d'un accord d'établissement** en bonne et due forme, lui conférant explicitement les privilèges et immunités inhérentes à son statut de délégation intergouvernementale.

I. LE RÔLE DE L'ASECNA S'EST RENFORCÉ DEPUIS SA CRÉATION, EN 1959

A. LES BUTS DE L'AGENCE

Dans la perspective de l'indépendance prochaine de ses colonies en Afrique centrale et occidentale, la France a souhaité conserver une certaine maîtrise du contrôle de leur espace aérien. Cette préoccupation était notamment justifiée par le souci de garantir un bon niveau de sécurité dans un espace fréquenté par une importante communauté française. Par ailleurs, notre pays souhaitait maintenir son appui technique à des Etats accédant à l'indépendance.

C'est ainsi qu'a été créé en **1959**, entre la France et quatorze pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, **un établissement public international à caractère industriel et commercial, l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)**. Cette agence a été chargée de gérer non seulement les systèmes d'aide à la navigation aérienne au-dessus des territoires des nouveaux Etats, mais également, statutairement ou sous forme de contrats particuliers, les principales plates-formes aéroportuaires.

L'accord créant l'ASECNA a été signé le 12 décembre 1959 à Saint-Louis du Sénégal par un accord dénommé « Convention de Saint-Louis ».

Initialement situé à Paris, le siège de l'Agence a été transféré à Dakar, par une convention conclue entre les Etats parties, le 25 octobre 1974.

Ce transfert répondait au souhait légitime des pays africains participant à l'Agence de voir son siège situé sur leur continent.

Cependant, le transfert du siège principal à Dakar s'est accompagné du **maintien d'une Délégation de l'ASECNA à Paris**, et de la création, en 1990, d'une Délégation, plus modeste, à Montréal, auprès de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). La Délégation de Paris a longtemps fonctionné sous un simple régime de fait. Cependant, au fil du temps, cette situation s'est révélée inadaptée à l'ampleur des missions qui étaient confiées à cette Délégation. Celle-ci assure, en effet, quatre fonctions principales :

- la liaison avec les administrations aéronautiques et météorologiques, les organisations internationales, les compagnies aériennes,
- le recouvrement des redevances de route,
- l'édition des informations aéronautiques,
- l'achat et acheminement des fournitures et matériels pour les représentations et le siège à Dakar.

B. LE CONTENU DU PRÉSENT ACCORD D'ÉTABLISSEMENT

Le présent accord vise à conférer à cette Délégation un statut juridique conforme à ces missions. En effet, si l'essentiel du rôle technique de l'Agence, portant

sur la sécurité et le contrôle de la circulation aérienne, est désormais pleinement assuré par le siège de Dakar, **la Délégation de Paris est chargée, au premier titre, de sa gestion financière, dont le rôle a été encore renforcé avec la dévaluation du franc CFA, en 1994, puis par l'adoption de l'euro par notre pays le 1er janvier 2002.** La délégation de Paris assure le recouvrement des redevances de route payées par les compagnies aériennes qui circulent dans l'espace aérien relevant de l'ASECNA, et gère les dépenses effectuées par l'Agence pour l'achat et la maintenance des équipements. Ces dépenses sont de l'ordre de 50 millions d'euros par an. L'ensemble de ces sommes est déposé dans des banques françaises.

Le présent accord contient les dispositions classiques aux privilèges et immunités accordés à un établissement international situé sur le sol français. L'Agence y est explicitement autorisée à établir en France un bureau, appelé « Délégation », dont les locaux sont inviolables, et les communications avec le siège à Dakar, couvertes par l'immunité. Cette délégation peut librement recevoir des fonds, et ses avoirs sont exonérés d'impôts directs. **Les membres du personnel employés à Paris, bénéficient, dans la limite de six personnes, de l'immunité diplomatique, d'un titre de séjour spécial** accordé, par les autorités françaises, à eux-mêmes, leurs conjoints, leurs enfants, ainsi qu'à leurs ascendants directs.

Ces privilèges et immunités sont évidemment, accordés dans le seul intérêt du bon fonctionnement de la Délégation, et sont révocables par le gouvernement français s'il le juge opportun.

L'accord d'établissement est conclu sans limite de temps, mais peut être dénoncé par l'une des parties avec un préavis d'un an.

Cet accord a été complété par un avenant, conclu le même jour, et précisant que les traitements versés par l'Agence à des ressortissants français et des résidents permanents en France demeurent passibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ce statut juridique clair permettra notamment de résoudre les difficultés rencontrées par des personnels de l'Agence, issus de différents pays du continent africain, pour obtenir les visas nécessaires à des déplacements professionnels à la Délégation de Paris.

II. UNE INSTITUTION UNIQUE EN AFRIQUE, DONT LES FINANCEMENTS SE SONT MODERNISÉS

A. L'AGENCE REMPLIT UN RÔLE SANS ÉQUIVALENT SUR LE CONTINENT AFRICAIN

Au-delà du texte de l'accord lui-même, il a semblé nécessaire à votre rapporteur de décrire brièvement la réalité concrète de l'Agence, d'autant qu'elle est la seule de ce type en Afrique. Les pays d'Afrique australe se concertent pour créer un organisme commun dans cette zone, mais qui reste à formaliser.

Regroupant aujourd'hui 18 pays, dont la France, l'Agence a la charge d'un **espace aérien de 16 100 000 km²**, couvert par 5 centres d'informations en vol. Elle supervise 10 centres de contrôle régionaux, 57 tours de contrôles, et une centaine d'aéroports, dont 25 sites internationaux.

Elle a mis en place **trois centres de formation qui lui sont propres** : l'Ecole régionale de navigation aérienne et de management (ERNAM), l'Ecole africaine de météorologie et de l'aviation civile (EAMAC), et l'Ecole régionale de sécurité incendie (ERSI).

Son influence en Afrique a été démontrée par l'adhésion progressive de plusieurs autres pays de la zone. Les onze Etats africains fondateurs ont été aussi rejoints par six nouveaux membres et **l'Agence regroupe, aujourd'hui, outre la France, les dix-sept Etats africains suivants** : Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée équatoriale, Madagascar, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo.

Aux Etats fondateurs se sont donc ajoutés le Cameroun (1960), le Togo (1966), la Guinée équatoriale (1987), les Comores (2004) et la Guinée Bissau (1er janvier 2006).

L'Agence emploie à Dakar 5 700 agents au titre de ses activités « communautaires », c'est-à-dire excluant les accords spécifiques de gestion de plates-formes aéroportuaires ; 1 800 personnes sont affectées à cette gestion. Le siège, proprement dit, regroupe 650 personnes, les autres agents étant répartis dans des représentations situées dans chacun des Etats membres.

La Délégation de Paris emploie 6 agents pour le compte de l'Agence. Le budget de l'Agence est, depuis 1996, entièrement financé par les redevances de route versées par les compagnies aériennes. Ces redevances représentent la rémunération des services mis à la disposition des usagers, et sont perçues pour chacun des vols effectués dans l'espace aérien des Etats membres de l'Agence.

B. UN BUDGET DONT LE FINANCEMENT A ÉVOLUÉ

La structure budgétaire de l'Agence a gagné en autonomie depuis sa première année de fonctionnement, en 1961.

Initialement, les redevances de route représentaient une part infime du budget au regard des contributions des Etats-parties, comme le montre le tableau suivant :

Evolution du budget de 1961 à 1995 (en millions CFA)

ANNEE	Part redevances	Contributions africaines	Contribution française	Total budget
1961	174	230	2 221	2 625
1962	447	332	2 230	3 009
1963	629	484	2 078	3 191
1964	663	484	2 243	3 390
1965	861	670	2 109	3 640
1966	1 058	858	1 975	3 891
1967	1 347	1 017	2 018	4 382
1968	1 424	1 098	2 121	4 643
1969	1 316	1 191	2 202	4 709
1970	1 559	1 294	2 123	4 976
1971	1 764	1 402	2 128	5 294
1972	2 124	1 402	2 132	5 658
1973	2 874	1 402	2 132	6 408
1974	3 252	1 402	2 133	6 787
1975	6 111	1 349		7 460
1976	5 304	1 962		7 266
1977	4 989	1 962		6 951
1978	5 341	2 159		7 500
1979	6 391	2 414		8 805
1980	7 201	2 749		9 950
1981	8 169	3 040		11 209
1982	9 278	3 037		12 315
1983	12 376	3 340		15 716
1984	14 024	3 224		17 248
1985	15 073	3 340		18 413
1986	17 390	3 392		20 782
1987	18 927	3 340		22 267
1988	19 043	3 375		22 418
1989	20 127	3 368		23 495
1990	22 500	3 199		25 699
1991	25 500	3 290		28 790
1992	28 582	2 843		31 425
1993	31 035	2 676		33 711
1994	58 842	2 591		61 433
1995	62 863	2 649		65 512

Nb : En 1994 a eu lieu la dévaluation du FCFA. La plupart des redevances étant fixées en FF, leur produit a mécaniquement doublé.

A compter de 1976, la France n'a plus contribué au budget, mais a pris en charge le personnel français travaillant à l'Agence sous forme d'un contrat avec la Société SOFREAVIA service.

Depuis 1996, le budget est entièrement financé par les redevances, et il a été mis fin aux contributions des Etats au budget de l'Agence.

Budget en millions CFA (656 CFA = 1 euro)

ANNEE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Budget	68 484	73 186	81 215	86 135	97 918	93 560	93 097	99 195	114 106	123 955

Le budget a donc évolué positivement, malgré la crise de l'industrie aéronautique civile consécutive aux évènements du 11 septembre 2001, à laquelle s'est ajoutée, en 2002, la disparition de la compagnie aérienne Air Afrique, qui était une importante contributrice au budget de l'ASECNA. Cette capacité à surmonter les difficultés du marché aéronautique a été appuyée par l'adoption d'un rigoureux plan d'investissements pour la période allant de 2000 à 2006¹.

Cependant, le rôle important joué par l'Agence pour la sécurité des transports sur le continent africain, qui n'est relayé par aucune autre organisation du même type a conduit plusieurs importants acteurs financiers, comme l'Agence Française de Développement (AFD) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) à appuyer l'Agence durant la période de transition commencée en 2003.

Le redressement opéré a été effectif et l'Agence retrouve aujourd'hui un équilibre financier satisfaisant.

¹ Voir annexe III

CONCLUSION

L'accord d'établissement conclu entre l'ASECNA et la France dote la Délégation de Paris du statut juridique requis par la pérennité de ses fonctions et la nature de ses activités. Son entrée en vigueur se fera au profit de l'ensemble des Etats parties à l'ASECNA.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 26 septembre 2006, sous la présidence de M. Serge Vinçon, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **a adopté le projet de loi.**

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article premier

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar relatif à l'établissement à Paris d'une délégation de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar et à ses privilèges et immunités sur le territoire français signé le 6 décembre 2004 (ensemble une annexe) et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'avenant n° 1 à l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar relatif à l'établissement à Paris d'une délégation de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar et à ses privilèges et immunités sur le territoire français signé le 6 décembre 2004, signé le 21 juillet 2005 et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 361 (2005 - 2006)

ANNEXE I- ÉTUDE D'IMPACT¹

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord
entre le Gouvernement de la République française
et l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne
en Afrique et à Madagascar
relatif à l'établissement à Paris d'une délégation
de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne
en Afrique et à Madagascar
et à ses privilèges et immunités
sur le territoire français (ensemble une annexe) et de l'avenant n°1 à cet accord, signé
à Paris le 21 juillet 2005

I - ÉTAT DE DROIT ET DE SITUATION DE FAITS ET LEURS INSUFFISANCES

L'absence de statut officiel pour la délégation de l'ASECNA à Paris pose plusieurs problèmes :

- Pour le personnel africain détaché du siège, qui ne parvient pas à obtenir des visas de séjour. Lorsque ces personnels ne sont pas couverts par l'ambassade de leur pays d'origine à Paris, ils sont conduits à de fréquents aller-retour vers Dakar afin de bénéficier de visas touristiques et ne peuvent pas faire venir leur famille.
- Pour le personnel français travaillant à la délégation de l'ASECNA à Paris, employé par Sofréavia service et mis à disposition de l'ASECNA, cet effectif est d'une cinquantaine d'agents.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

II - BÉNÉFICES ESCOMPTÉS EN MATIÈRE :

* d'emploi

L'accord permet de donner un statut pérenne aux agents travaillant à la délégation de l'ASECNA à Paris, qui se verront proposer un contrat direct avec l'Agence, conservant leurs avantages acquis. A défaut, leur licenciement devrait être envisagé.

* d'intérêt général :

La présence à Paris de la délégation de l'ASECNA donne un avantage important à nos entreprises qui fournissent à l'ASECNA l'essentiel des équipements et matériels. De plus, l'ASECNA est un vecteur important de diffusion des hautes technologies françaises en matière de communication aéronautique et de contrôle aérien, et constitue une vitrine pour nos entreprises.

* d'incidences financières :

La délégation bénéficie, dans le cadre de ses activités officielles, de certains privilèges fiscaux prévus par l'article 5 (exonération d'impôts directs, de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière, remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée). L'exonération d'impôt direct sur les traitements et émoluments dont bénéficient les membres du personnel, prévue au e) de l'article 6 de l'accord est subordonnée à la mise en place par l'Agence d'un système d'imposition interne effectif et à la prise en compte de ces rémunérations pour l'application du barème progressif de l'impôt aux autres revenus suivant la règle du taux effectif. Les ressortissants français et les résidents permanents sont exclus de ce dispositif.

* de simplification des formalités administratives :

L'accord du 6 décembre 2004 clarifie et conforte la situation juridique de la délégation de l'ASECNA à Paris qui pourra se fonder ce cadre juridique.

* de complexité de l'ordonnancement juridique :

Cet accord comble un vide juridique./.

ANNEXE II - CARTE DES PAYS AFRICAINS REGROUPÉS DANS L'ASECNA

Implantations

L'ASECNA a en charge un espace aérien d'une superficie de 16 100 000 km² (1,5 fois l'Europe) couverte par 6 régions d'information en vol (F.I.R) définies par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).



Elle supervise à ce titre :

- 10 centres de contrôle régionaux
- 57 tours de contrôle
- 25 aéroports internationaux
- 76 aéroports nationaux et régionaux

ANNEXE III - PLAN D'INVESTISSEMENT DE L'ASECNA DE 2000 À 2006

Infrastructures et moyens techniques

En vue de remplir correctement ses missions, l'ASECNA dispose de moyens et infrastructures à la dimension des objectifs visés.

DES EFFORTS IMPORTANTS D'INVESTISSEMENT

Ces efforts peuvent être appréciés à travers le PSE-Plan de Services et Equipements-2000-2006 dont le montant s'élève à 173 milliards FCFA, approuvé en 1999 par les Ministres de tutelle qui ont par ailleurs autorisé le Directeur Général à négocier avec les organismes d'aide extérieurs bilatéraux ou multilatéraux et les bailleurs de fonds des accords en vue de son financement.

Il comprend 9 programmes :

Services d'aérodromes	93 579 Millions de FCFA
Communications	14 055 Millions de FCFA
Navigation	13 595 Millions de FCFA
Surveillance	29 300 Millions de FCFA
Gestion du trafic aérien	5 800 Millions de FCFA
Météorologie	5 346 Millions de FCFA
Recherche Et Sauvetage	90 Millions de FCFA
Informations aéronautiques	700 Millions de FCFA
Ressources Humaines	10 495 Millions de FCFA

Total **172 960 Millions de FCFA**
(arrondis à 173 milliards)