

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention relative à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA),

Par M. Bertrand AUBAN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Odette Duriez, MM. Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiva, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3666, 4418 et T.A. 877

Sénat : 455 (2011-2012) et 76 (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. L'ASECNA VISE À ASSOCIER LES PAYS AFRICAINS SIGNATAIRES ET LA FRANCE POUR LEUR PERMETTRE DE FOURNIR DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE DE QUALITÉ | 6 |
| A. HISTORIQUE ET ORGANISATION..... | 6 |
| B. LES PRESTATIONS ASSURÉES PAR LES ETATS MEMBRES SONT INDISPENSABLES À LA SÉCURITÉ AÉRIENNE DE LA ZONE | 7 |
| II. UNE ORGANISATION ORIGINALE DONT L'ÉVOLUTION DOIT ÊTRE CONFORTÉE SUR LE PLAN JURIDIQUE | 8 |
| A. UN BUDGET AUTONOME DEPUIS 2011..... | 8 |
| B. LA PRÉSENTE CONVENTION INTÈGRE LES RÉVISIONS EFFECTUÉES AU STATUT DE L'AGENCE DEPUIS 1974..... | 9 |
| CONCLUSION | 13 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 14 |
| ANNEXE N° I - ETAT DES RATIFICATIONS AU 1ER OCTOBRE 2012 | 15 |
| ANNEXE N° II - INFRASTRUCTURES ET MOYENS TECHNIQUES DE L'AGENCE | 16 |

Mesdames, Messieurs,

L'ASECNA a été créée en 1959 dans la perspective de l'indépendance de nos colonies d'Afrique, pour permettre à la France d'assister ces pays dans le contrôle de leur espace aérien.

L'Agence qui avait, à sa création, le statut d'établissement public, devint un établissement de droit international en 1974. Puis plusieurs modifications ont été apportées à ce statut de 1980 à 1991.

La présente convention, conclue à Libreville en 2010, vise à donner une base juridique stable à ces évolutions.

I. L'ASECNA VISE À ASSOCIER LES PAYS AFRICAINS SIGNATAIRES ET LA FRANCE POUR LEUR PERMETTRE DE FOURNIR DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE DE QUALITÉ

A. HISTORIQUE ET ORGANISATION

L'Agence pour la sécurité aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) a été créée sous forme d'un établissement public par la Convention de Saint-Louis du Sénégal du 12 décembre 1959, et d'un établissement de droit international par la Convention de Dakar du 25 octobre 1974.

Elle réunit 18 Etats membres dont la France¹. Sa mission est de fournir les services de navigation aérienne dans l'espace aérien africain de ses Etats membres. L'ASECNA assure le service d'information de vol et le contrôle en route, ainsi que le contrôle d'approche et d'aérodrome sur les principaux terrains d'aviation. Elle gère donc un certain nombre d'installations au sol dans le domaine de la navigation aérienne et de la météorologie ainsi que des moyens de lutte anti-incendie. A cette mission « communautaire », peuvent s'ajouter des « activités nationales », telles que la gestion de plateformes aéroportuaires dans le cadre de contrats conclus avec les Etats.

Le siège de l'Agence est à Dakar. L'Agence dispose d'une délégation à Paris et d'une autre à Montréal auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

La supervision et l'administration de l'Agence reposent respectivement sur le Comité des ministres et le Conseil d'administration. La gestion financière et technique, l'administration du personnel de l'Agence sont assurées par le Directeur général, qui est responsable devant le Conseil d'administration du respect des objectifs et de la réalisation des actions décidées.

Sur la proposition du Comité des ministres, le Conseil d'administration a procédé en 2010 à la désignation d'un nouveau Directeur général, M. Amadou Ousmane Guitteye, de nationalité malienne. Il a également désigné M. Jean-François Thibault, ambassadeur de France, au poste de Président du Conseil d'administration.

L'Agence présente ainsi son histoire et ses missions :

« Le 12 décembre 1959 à Saint-Louis du Sénégal, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats autonomes issus des ex-Fédérations de l'AEF, de l'AOF et de Madagascar signent la Convention qui va donner naissance à l'ASECNA, laquelle comprend aujourd'hui 17 Etats membres africains et la France et ayant son siège à Dakar.

¹ *Énumérés en point B*

Le motif de cette création : éviter de morceler l'espace aérien à l'heure où les avions commençaient à aller de plus en plus vite, de plus en plus haut et de plus en plus loin.

Dans le cadre d'une activité coûteuse, celle qui consiste à assurer la sécurité de la navigation aérienne, il s'agit également d'unir les moyens financiers, les capacités matérielles et humaines afin de parvenir au meilleur coût ; enfin, pour les jeunes Etats, de réaliser ensemble quelque chose de grand, d'œuvrer en commun au même but.

Résultat ? Au fil d'une africanisation nécessaire et souhaitable du personnel, et avec la signature d'une nouvelle convention à Dakar redéfinissant la vocation de l'Agence, ses statuts et son organisation (1974), l'ASECNA s'est transformée pour s'adapter au nouveau contexte politique et économique, devenant ainsi un modèle en matière de coopération Inter-Etats africains et l'un des leaders du développement en Afrique des technologies de navigation par satellites et de gestion du trafic - CNS/ATM.

Aujourd'hui, à l'heure de la formation des agents aux technologies innovantes, l'esprit qui a présidé à la création de l'ASECNA en 1959 reste le même : placé sous le signe de l'efficacité, de la solidarité africaine et de la coopération, il ne vise qu'à l'entente cordiale avec les usagers et à leur sécurité optimale.

Forte d'une expérience profondément enracinée dans l'histoire, l'ASECNA a donc tous les atouts en main pour aborder dans les meilleures conditions l'aviation civile du XXIème siècle avec toujours une exigence constante de qualité au service de la sécurité aérienne. »

B. LES PRESTATIONS ASSURÉES PAR LES ETATS MEMBRES SONT INDISPENSABLES À LA SÉCURITÉ AÉRIENNE DE LA ZONE

La zone couverte par les 17 Etats membres africains, auxquels il faut ajouter la France (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo, Comores, Guinée Bissau) est très vaste : en effet, l'ASECNA gère un espace aérien d'une superficie de 16 millions de 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.

Source : ASECNA

II. UNE ORGANISATION ORIGINALE DONT L'ÉVOLUTION DOIT ÊTRE CONFORTÉE SUR LE PLAN JURIDIQUE

A. UN BUDGET AUTONOME DEPUIS 2011

Le budget de fonctionnement 2012 adopté par le Conseil d'administration en décembre 2011 s'élève à **199,7 milliards de francs CFA (soit 304,4 millions d'euros)** et le montant du **budget d'investissement s'élève à 71,8 milliards de francs CFA (soit 109,4 millions d'euros)** dont 8,6 pour le remboursement du capital de la dette et 63,2 pour les dépenses d'équipements.

Le financement de l'Agence repose sur les redevances facturées aux compagnies aériennes utilisant ses services. Si la contribution française était, au départ, essentielle au fonctionnement de l'Agence, le paiement des redevances par les compagnies aériennes lui a progressivement permis d'être autonome financièrement. Outre qu'elle ne fournit plus d'experts techniques, la France, qui était le seul Etat membre de l'ASECNA la subventionnant, a supprimé sa contribution financière en 2011. Celle-ci, en nette diminution depuis les années 1990, s'était élevée à 300 000 € en 2010.

L'agence modernise ses équipements grâce à ces financements, comme le décrit l'article suivant, paru dans « Marchés tropicaux et méditerranéens » en juin 2012 :

« Nouveaux investissements pour la sécurité aérienne en Afrique

Le 20/06/2012 à 17:44 , par Benoît THELLIEZ , dernière mise à jour le 20/06/2012 à 17:50

L'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (Asecna) a investi FCFA 25 milliards (€38 millions) dans des radars de surveillance pour le trafic aérien dans ses États membres.

Toujours plus de sécurité dans le ciel africain. C'est l'objectif auquel doit aboutir le Plan de services et d'équipements (PSE) 2009-2013 lancé par l'Asecna et doté d'un budget de FCFA 234 milliards (plus de € 355 millions). Parallèlement, l'agence internationale a mis en œuvre, le 1er janvier 2011, un « programme de rénovation » destiné à la modernisation du secteur aérien sur le continent et dont un premier volet est en passe de se concrétiser. Des radars seront ainsi installés dans tous les pays membres de l'Asecna pour la visualisation du trafic par les contrôleurs de la navigation aérienne.

D'un coût de FCFA 25 milliards, ce projet permettra, selon un communiqué de l'agence, « de réaliser à court terme son ambition d'utiliser les moyens de surveillance nécessaires à la visualisation du trafic aérien dans tous les espaces à sa charge, les centres des États membres non concernés ayant été précédemment équipés des mêmes systèmes ». Concrètement, ces radars seront installés à Libreville, Douala, Bangui, Nouakchott, Antananarivo, Moroni, Bamako, Ouagadougou, Bissau, Lomé et Cotonou. Les travaux s'étaleront sur 18 à 20 mois. »

Cette modernisation des équipements accompagne une croissance du trafic aérien dans la zone « ASECNA ». C'est ainsi que **le nombre de vols contrôlés en route en 2009 s'élève à 436 000**, dont 262 300 au titre du trafic intra-Afrique, 113 100 pour le trafic Europe-Afrique, 34 100 pour le trafic Europe-Amérique, 14 700 pour le trafic Asie-Afrique et 9 600 pour le trafic Amérique-Afrique.

Pour le nombre de passagers en 2009, les principaux aéroports étaient Dakar (1 455 640), Abidjan (943 660), Brazzaville (733 410), Libreville (662 510), Antananarivo (533 010).

Pour le fret, en tonnes, les principaux aéroports étaient en 2009 Pointe noire (99 612), Brazzaville (61 201), Dakar (21 572), Libreville (20 097) et Douala (15 971).

B. LA PRÉSENTE CONVENTION INTÈGRE LES RÉVISIONS EFFECTUÉES AU STATUT DE L'AGENCE DEPUIS 1974

Le ministère français des affaires étrangères précise que :

« La révision de la Convention a été entreprise dans un contexte international de renforcement de la sécurité en Afrique, notamment à

l'initiative de l'OACI qui en a fait une priorité majeure. Dans ce cadre, il importait d'assurer une mise en conformité avec certaines obligations essentielles de l'OACI, en particulier la séparation opérateur/régulateur, non respectée dans les Etats membres et difficile tant à financer qu'à organiser sur le plan technique et des ressources humaines dans le domaine de la navigation aérienne.

Après avoir envisagé différentes possibilités, en particulier dans le cadre de la Convention de Dakar, c'est finalement une nouvelle organisation, les Autorités africaines et malgaches de l'Aviation civile (AAMAC), qui devra assurer les tâches techniques de certification et de surveillance de l'ASECNA. Le Traité relatif à la création des AAMAC a été signé le 20 janvier 2012 à Ndjamena. Dans l'attente de la mise en application effective de ce Traité, le Comité des ministres de l'ASECNA a créé le 12 janvier 2010 une Commission de vérification de la sécurité de l'ASECNA qui a pour mission d'assister le Conseil d'administration de l'ASECNA dans ses attributions relatives à la sécurité et est chargée, à ce titre, de suivre la mise en place et le bon fonctionnement d'un système de gestion de la sécurité conformes aux règles de l'OACI.

Par ailleurs, la situation juridique qui prévalait depuis 1974 n'était pas satisfaisante : outre les lacunes juridiques concernant la gouvernance de l'Agence, les Etats membres étaient potentiellement soumis à un risque d'appel en garantie en cas d'accident d'aéronef et pouvaient être considérés comme solidaires des dettes de l'Agence (article 13 du cahier des charges).

Pour limiter les risques liés à cette position, il est apparu nécessaire d'engager une révision de la Convention de Dakar avec pour principaux objectifs : mettre en place les conditions d'une meilleure gouvernance et mettre fin à la responsabilité financière des Etats en cas de défaillance de l'Agence, en particulier en introduisant une obligation pour l'Agence de contracter une assurance à un niveau suffisant pour couvrir les accidents d'aéronefs imputable aux services de la navigation aérienne.

Le Comité des ministres de tutelle s'est engagé dans cette révision en juillet 2006.

A la suite de cette décision, un Comité ad hoc, composé de cinq administrateurs de l'Agence dont l'administrateur de la France, a été mis en place pour piloter la révision selon les orientations définies par le Comité des ministres. Le Comité ad hoc a été accompagné dans cette tâche par le groupement de consultants Sofreavia/Emergence consult.

L'annonce en 2007 d'un retrait du Sénégal et de Madagascar, qui n'a pas été finalement mis en œuvre, a entraîné un report des travaux.

Le processus d'intégration des conclusions du rapport et de finalisation du texte s'est prolongé jusqu'en 2009 et s'est achevé le 12 janvier 2010 avec l'adoption du texte final de la Convention révisée à

Ouagadougou (Burkina Faso) lors de la 50^e réunion du Comité des Ministres. »

Les principales évolutions contenues dans le présent texte au regard de l'accord initial sont les suivantes :

La convention révisée contient une **nouvelle annexe (Annexe I) relative au statut international de l'ASECNA et destinée à protéger les intérêts de l'Agence en cas de contentieux dans les différents Etats parties**. Elaboré sur la base de l'acquis des accords de siège et d'établissement conclus entre l'Agence et les Etats membres, tel celui du 6 décembre 2004 conclu avec la France, ce statut international donne à l'ASECNA les moyens juridiques d'exercer ses missions dans les meilleures conditions. En outre, **l'article 17 de la nouvelle Annexe détermine la responsabilité de l'Agence en cas de dommage et l'oblige à s'assurer « auprès de compagnies d'assurance notoirement reconnues internationalement comme solvables contre les risques de recours des tiers notamment en cas d'accident aérien »**. Enfin, les dispositions de la Convention de 1974 relatives au régime douanier, ont été intégrées dans cette nouvelle Annexe.

En matière de gouvernance, les responsabilités des différents organes statutaires ont été précisées et complétées. Dans la convention révisée (article 3) , le Comité des ministres a été désigné « organe suprême de l'Agence » , il définit « la stratégie de l'Agence et s'assure de sa mise en œuvre », il veille « aux exigences de sécurité des services fournis par l'Agence » ; de plus, il adopte les amendements aux annexes à la convention à l'exception de celle relative au Statut international de l'Agence (procédure de ratification par les Etats), ce qui renforce la sécurité juridique de l'instrument.

Différentes dispositions de la convention ont été amendées afin de clarifier l'intervention de l'ASECNA, notamment en matière de coopération technique (article 8), lorsque des Etats membres souhaitent confier la gestion de services nationaux à l'Agence (article 10), ou pour apporter un concours financier aux Etats membres pour leurs services d'alerte et de sauvetage, de péril aviaire et d'enquêtes accidents, ces services n'étant pas assurés par l'Agence (article 14).

Le régime de comptabilité publique de l'Agence, qualifiée « d'établissement public international » est désormais inscrit dans la Convention (article 15).

Les nouveaux statuts de l'Agence (Annexe V) modifient la durée du mandat du Directeur général, désormais fixée à quatre ans, le mandat pouvant être renouvelé une fois, contre un mandat de six ans non renouvelable précédemment. De plus, le Directeur général recevra, à l'avenir, lors de son entrée en fonction, une lettre de mission pluriannuelle (article 19).

Le Conseil d'administration est dorénavant assisté par une Commission, officialisant ainsi la commission budgétaire actuelle destinée à préparer les travaux du Conseil ayant une incidence financière (article 12).

Le régime des biens de l'Agence a été complété afin de les sécuriser (article 3 et suivants). En particulier, il a été demandé aux Etats membres de prendre les dispositions législatives et réglementaires permettant à l'Agence de conserver la propriété des biens financés sur les ressources communautaires et situés sur le domaine public de ces Etats (article 3).

De plus, en cas de retrait d'un Etat membre de l'ASECNA, le sort du patrimoine immobilier utilisé par l'Agence a été précisé (article 5).

Enfin, une clarification du régime financier de l'Agence ainsi que du rôle du contrôleur financier a été effectuée, pour assurer une gestion efficace et transparente par une séparation claire de l'ordonnateur et du comptable, et pour définir les responsabilités de l'agent comptable et du contrôleur financier, et favoriser les contrôles au niveau adéquat pour une organisation internationale (article 24 et suivants).

CONCLUSION

La France, qui a été l'un des membres fondateurs de l'ASECNA, et a apporté un soutien financier et technique important à l'Agence jusqu'à une période très récente, se doit de ratifier cette convention avant son entrée en vigueur, au début 2013.

Elle a déjà, en effet, été ratifiée par 11 des 28 Etats membres, soit plus que le tiers requis par son entrée en application.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Claude Peyronnet, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport le 24 octobre 2012.

Après l'exposé du rapporteur, M. Jean-Marie Bockel est intervenu.

M. Jean-Marie Bockel. – L'ASECNA fonctionne avec difficulté. La présence de la France au sein de l'Agence apporte certaines garanties de sécurité, mais le ciel africain est marqué par un taux élevé d'accidents.

La commission a ensuite adopté le projet de loi et proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.

**ANNEXE N° I -
ETAT DES RATIFICATIONS AU 1ER OCTOBRE 2012**

| ORDRE DE RATIFICATION DES PAYS | INSTRUMENTS DE RATIFICATION | DATE DE RATIFICATION | PAYS n'ayant pas encore ratifié |
|---------------------------------------|--|-----------------------------|--|
| 1 - Guinée Bissau | Lettre de ratification du 03/09/2010 | 03-sept-10 | Benin |
| 2 - Comores | Lettre de ratification n°10/170/PR du 14/10/2010 | 14-oct-10 | Cameroun |
| 3 - Mali | Décret n°10/541/P-RM du 27/09/2010 | 20/10/2010 | Congo |
| 4 - Niger | Déclaration n°000008/PCS/RD du 29/09/2010 | 29-sept-10 | Côte d'Ivoire |
| 5 - RCA | Lettre de ratification du 29/12/2010 | 29-déc-10 | France |
| 6 - Togo | | 12/04/2011 | Guinée Equ |
| 7 - Sénégal | | 29/06/2011 | Mauritanie |
| 8 - Tchad | | 11/07/2011 | |
| 9 - Gabon | Lettre d'acceptation du 19/09/2011 | 19/09/2011 | |
| 10 - Burkina Faso | Lettre de ratification du 15/02/2012 | 15-févr-12 | |
| 11 - Madagascar | Loi n°2012-008 du 15/06/2012 | 15/06/2012 | |

ANNEXE N° II - INFRASTRUCTURES ET MOYENS TECHNIQUES DE L'AGENCE

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

DES INVESTISSEMENTS OPTIMISÉS

Ces efforts peuvent être appréciés à travers le Plan de Services et Equipements -PSE- 2009-2013 d'un montant de 234 milliards FCFA (actualisé en décembre 2011). Par ailleurs, le Comité des Ministres de Tutelle a décidé de la mise en place d'un Plan d'Orientations Stratégique -POS- couvrant la période 2012–2014, fixant les objectifs principaux et comportant des indicateurs de performances ainsi que des tableaux de bord permettant d'en suivre la réalisation ;

Il vise à améliorer la gestion des investissements, ainsi que des indicateurs de performances permettant d'en suivre la mise en œuvre.

Plan d'Orientation Stratégique 2012-2014

Approuvé par résolution N° 2011 CM 53-6, à N'Djamena (Tchad) le 09 juillet 2011, le Plan d'Orientations Stratégiques décline la mission de l'Agence, sa vision, les objectifs stratégiques et indicateurs clés associés, ainsi que des plans d'actions sectoriels, avec des tableaux de bord consolidés. Il reprend les projets non finalisés du PSE 2009–2013, ainsi que quelques projets nouveaux revêtant un caractère d'urgence.

Objectifs stratégiques

- L'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne
- L'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité économique de l'ASECNA

Le POS 2012-2014 a été bâti autour d'une "orientation client", résolument tournée vers la satisfaction de leurs besoins, en vue de la fourniture de services de qualité, avec en point de mire :

- les exigences ou besoins opérationnels en matière de transport aérien dans la région AFI ;
- les résultats de l'Audit international réalisé par l'OACI ;
- les recommandations des audits comptable et financier ;
- les exigences des usagers ;
- les exigences propres à l'Agence pour son bon fonctionnement ;

Ce plan intègre, également, les orientations du Plan mondial de l'OACI de navigation aérienne (GANP) et la Feuille de route pour la sécurité de l'aviation civile dans le monde (GASP).

A travers cette nouvelle approche, l'ASECNA se positionne comme un acteur incontournable de développement, hissant la satisfaction client au rang de priorité stratégique. Son nouveau plan d'orientations stratégiques prévoit, ainsi, d'asseoir un développement durable susceptible de positionner l'Agence comme un leader parmi les fournisseurs de services de Navigation Aérienne en Afrique.

Moyens de radionavigation et d'atterrissage

- Installations et services confiés à l'ASECNA au titre de l'Article 2 de la Convention de Dakar

- Installations et services pouvant être confiés à l'ASECNA

- Au titre de l'Article 10 et 11 de la Convention de Dakar

- Au titre de l'Article 12 de la Convention de Dakar

- Installations ASECNA de l'article 2 concourant à la sécurité de la navigation aérienne internationale

- Liste des aérodromes Article 10

- Liste des aérodromes Article 2