

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1979.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites « Inmarsat » et de l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites « Inmarsat », faits à Londres le 3 septembre 1976,

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine-Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Allières, Gilbert Bellin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisanl, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spézele, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 452 (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
1. — Remarque liminaire concernant les conditions de précipitation dans lesquelles le Parlement a été amené à examiner la Convention et l'Accord du 3 septembre 1976	4
2. — Le rôle de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellite: la mise en place d'un secteur spatial susceptible d'augmenter le nombre des fréquences allouées aux communications radio-maritimes	5
3. — La structure administrative d'Inmarsat: une structure traditionnelle organisée autour d'une Assemblée regroupant toutes les parties, d'un Conseil et d'un Organe directeur	6
4. — La personnalité internationale et la représentativité internationale d'Inmarsat: l'organisation, à laquelle sont représentés la quasi-totalité des pays intéressés par les transports maritimes, dispose de moyens internationaux habituels nécessaires au fonctionnement d'une organisation internationale spécialisée	7
5. — La structure financière de l'organisation, qui est déterminée en détail dans l'Accord d'exploitation, fait état d'une participation de la France qui la situe au septième rang des Etats souscripteurs. Cette place correspond sensiblement aux besoins de la flotte commerciale française	8
6. — Conclusions	9

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a un double objet :

— Autoriser la ratification de la Convention portant création de l'*Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (Inmarsat)*, d'une part ;

— Autoriser la ratification de l'Accord d'exploitation relatif à cette organisation, d'autre part.

Ces deux textes ont été négociés et approuvés lors d'une conférence internationale qui a réuni cinquante-deux Etats du 23 août 1975 au 3 septembre 1976.

Avant d'examiner sommairement le rôle, la structure administrative et financière ainsi que la représentativité internationale de l'Organisation que se proposent de mettre en place la Convention et l'Accord qui nous sont soumis, votre rapporteur ne peut pas ne pas déplorer les conditions dans lesquelles le Parlement a été saisi de ces deux textes.

1. — Remarques liminaires concernant les conditions dans lesquelles le Parlement a été amené à examiner la Convention et l'Accord du 3 septembre 1976.

L'importance de la Convention du 3 septembre 1976 ainsi que son utilité pour l'amélioration des communications maritimes ont d'emblée été reconnues par les administrations françaises concernées.

Il ne pouvait, par conséquent, pas échapper aux autorités responsables qu'il découle de l'article 33 de ladite convention que les Etats dont les contributions représentent 95 % des parts initiales d'investissements nécessaires au fonctionnement de l'Organisation devaient, au plus tard, être devenus partie à la Convention le 5 juillet 1979. Or, l'article 33-2 stipule par ailleurs que si les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de la Convention ne sont pas réunies dans les trente-six mois qui suivent la date à laquelle elle a été ouverte à la signature, la Convention devient caduque.

Tout cela étant connu dès la date de la signature des textes qui nous ont été soumis, il y a trois ans, votre rapporteur s'étonne que le Parlement ait été si tardivement saisi de ces textes et qu'il l'ait été dans des conditions de précipitation qui ne favorisent guère un travail parlementaire sérieux.

2. — Le rôle de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites.

Les communications à longue distance avec les navires sont actuellement assurées par liaisons radio, en ondes décamétriques. La propagation des ondes décamétriques, qui est loin d'être toujours excellente, soumet ce mode de transmission à de nombreux aléas : difficulté d'établir la liaison, mauvaise qualité des liaisons, interruptions fréquentes. Ces divers inconvénients interdisent en outre pratiquement l'automatisation du réseau. Il s'avère par ailleurs que l'encombrement du spectre radio-électrique dans les bandes de fréquences décamétriques limite le développement du réseau. Or, les communications radiomaritimes à longue distance se sont considérablement multipliées depuis une dizaine d'années.

Le recours aux techniques de l'espace est susceptible de fournir une solution à ces problèmes car il présente trois avantages majeurs :

- possibilité de développement du nombre de liaisons grâce à l'utilisation désormais possible de nouvelles bandes de fréquences ;
- amélioration sensible de la qualité des liaisons grâce à l'excellente propagation des ondes hertziennes, aux fréquences utilisées par les satellites et à la visibilité directe navire—satellite ou terre—satellite ;
- possibilité d'automatiser le réseau.

A partir de principes inspirés de ceux qui régissent l'organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat), l'objet de l'Organisation Inmarsat est de mettre ainsi en place un secteur spatial susceptible de rendre possible une amélioration des communications radiomaritimes, devenue nécessaire, tant pour des raisons de commodité commerciale que pour de simples raisons de sécurité.

L'Organisation, qui peut être, selon les cas, propriétaire ou locataire du secteur spatial qu'elle utilise, exerce naturellement ces activités à des fins pacifiques en obéissant à la règle de la *non-discrimination*. Le secteur spatial d'Inmarsat est ouvert aux navires de toutes les nations à certaines conditions purement techniques qui ne doivent en aucun cas pouvoir être analysées comme introduisant une quelconque discrimination fondée sur la nationalité du navire. Il est par ailleurs précisé que le Conseil de l'Organisation peut, à l'occasion, et si cela ne perturbe pas les communications radiomaritimes avec les navires, autoriser l'accès au secteur spatial d'Inmarsat de stations terrestres situées sur des structures exploitées en milieu marin.

Inmarsat ne dispose en droit d'*aucun monopole*. Certains Etats, en particulier les Etats-Unis, sont en effet résolument opposés à toute idée de monopole dans le domaine des communications. Cette position s'explique par le fait que, dans les Etats en question, et notamment aux Etats-Unis, les services des communications sont assurés par plusieurs grandes entreprises privées.

L'Organisation disposera néanmoins d'un *monopole de fait* puisqu'il s'avère que l'ensemble des pays disposant d'une industrie spatiale en seront très probablement membres.

Il convient en outre de noter que le texte qui nous est soumis stipule que les parties à la Convention qui se proposent de mettre en service un système séparé de communications radiomaritimes par satellite doivent notifier leur intention à l'Organisation afin que cette dernière étudie si le projet est techniquement compatible avec le système Inmarsat et s'il n'a pas pour conséquence de causer d'importants préjudices économiques à l'Organisation. Les conclusions de ces études n'ont cependant aucun caractère contraignant pour les parties.

3. — La structure administrative de l'Organisation.

La structure administrative d'Inmarsat, qui est définie dans la Convention du 3 septembre 1976, n'appelle guère de commentaires particuliers. Elle est en tous points comparable à celles des organisations techniques internationales.

L'*Assemblée*, qui se réunit tous les deux ans en session ordinaire, se compose des représentants des administrations concernées de chaque Etat membre. Chaque Etat dispose d'une voix. Les votes sur les questions de fond ont lieu à la majorité des deux tiers. Sur les questions de procédure, ils se déroulent à la majorité simple. L'*Assemblée* initie et surveille l'activité de l'Organisation en veillant notamment à ce que les activités de l'Organisation soient compatibles avec la Convention.

Le *Conseil*, qui est composé de vingt-deux membres, est l'agent moteur de l'Organisation. Il est chargé de fournir de la façon la plus économique et la plus efficace, en tenant compte des recommandations de l'Assemblée, le secteur spatial nécessaire à la réalisation des objectifs de la Convention. Sa composition est traditionnelle: dix-huit de ses membres représentent les Etats qui ont les parts d'investissements les plus élevées et l'Organisation: Etats-Unis, Grande-Bretagne, Union des républiques socialistes soviétiques, Norvège, Japon, Italie, République fédérale d'Allemagne, France, Grèce, Pays-Bas, Canada, Espagne, Suède, Danemark,

Australie, Indes, Brésil, Koweït. Les quatre autres membres sont élus par l'assemblée indépendamment de leur part d'investissement, afin d'assurer au Conseil une représentation géographique équitable qui tienne notamment dûment compte des intérêts des pays en voie de développement.

Le Conseil, qui dispose de larges pouvoirs afin de diriger le fonctionnement normal de l'Organisation, se réunit trois fois par an. Il s'efforce de prendre ses décisions à l'unanimité et, à défaut, les prend à la majorité pondérée des deux tiers pour les questions de fond et, à la majorité simple, pour les questions de procédure. La pondération des voix des représentants s'effectue au prorata de leur part d'investissement. Cependant, afin d'éviter le contrôle du Conseil par l'un des investisseurs, les droits de vote de chaque signataire sont limités à 25 % du total de la pondération des voix de l'ensemble d'entre eux. Un système assez complexe favorise par ailleurs la cession de parts d'investissements aux Etats les moins favorisés.

Un *organe directeur* est chargé de la gestion courante de l'Organisation. Le directeur général est désigné pour six ans par le Conseil devant lequel il est responsable.

Au total, il apparaît qu'Inmarsat, dont le siège sera à Londres, sera une organisation légère puisque le budget de fonctionnement pour l'année 1980 peut être estimé à 2 millions de dollars, soit une participation française de 0,3 million de francs pour une part d'investissement fixée à 3,5 % du total des dépenses de l'Organisation.

4. — Personnalité internationale et représentativité internationale d'Inmarsat.

Les dispositions relatives à la personnalité internationale d'Inmarsat sont traditionnelles. L'Organisation dispose de la *personnalité juridique* et elle est *responsable* de ses actes et de ses obligations. Elle ne jouit pas de l'immunité de juridiction. Cependant, dans le cadre des activités autorisées par la Convention, l'Organisation et ses biens sont exonérés de tout impôt sur le revenu, impôt direct sur les biens ou droits de douane *sur les équipements destinés à être mis sur orbite*. L'article 26 prévoit la conclusion d'un Accord de siège entre la Convention et le ou les pays qui accueilleront ses installations. Cet Accord déterminera le détail du régime des privilèges et immunités de l'Organisation et de son personnel. Outre les dispositions traditionnelles relatives au retrait et à la suspension, la Convention prévoit que tout différend ayant trait aux droits et

obligations découlant du traité du 3 septembre 1976 doit être réglé par voie de négociation. Une procédure d'arbitrage, facultative pour les parties à la Convention et obligatoire pour les signataires de l'Accord d'exploitation, est prévue dans une annexe à la Convention. L'article 21 définit le régime de l'acquisition par l'Organisation des droits habituels sur les travaux effectués par elle en son nom, à ses frais ou sur contrat. Ce régime, qui est analogue à celui adopté par Intelsat, concilie au mieux les intérêts de l'Organisation avec les coutumes industrielles et commerciales en la matière. Le régime de passation des marchés est défini avec soin afin d'encourager l'appel à la concurrence internationale. Le régime de droit commun pour les marchés importants est celui de l'appel d'offres international, les critères de sélection du soumissionnaire choisi étant la meilleure combinaison de la qualité, du prix et des délais de livraison.

Quoique rien de définitif ne soit actuellement assuré, il importe de noter que les solutions d'équipement qui semblent recommandées par le Comité préparatoire d'Inmarsat pour la fourniture du secteur spatial pourraient être intéressantes pour l'industrie spatiale européenne. Trois satellites Marecs, développés par l'Agence spatiale européenne, pourraient en effet être commandés et l'un d'entre eux pourrait être porté par le lanceur européen Ariane.

Il serait en outre possible que la France fournisse à Nouméa l'une des stations de contrôle.

Si l'ensemble de ces solutions, qui paraissent sérieusement envisagées, était adopté, le retour industriel français dans cette affaire pourrait se situer entre un minimum de 20 millions de francs et un plafond de 85 millions de francs. Cela pour un apport initial de 28,5 millions de francs. Au-delà de ces calculs purement financiers, il convient surtout de retenir que le projet Inmarsat pourrait contribuer de manière non négligeable au nécessaire développement de l'industrie spatiale européenne.

5. — Structure financière de l'Organisation.

Les principes de financement ainsi que les modalités de la fixation des redevances sont déterminés par la Convention elle-même. Le financement de l'Organisation est assuré par les contributeurs des signataires. Chaque signataire a un intérêt financier qui est proportionnel à sa part d'investissement. Chaque signataire contribue aux besoins en capital de l'Organisation et reçoit le remboursement et la rémunération du capital. Afin de procurer à l'Organisation les recettes nécessaires pour couvrir ses dépenses

d'exploitation, d'entretien et d'administration, l'Organisation perçoit des redevances d'utilisation du secteur spatial qu'elle gère. Ces redevances sont soumises au principe de la non-discrimination et elles doivent avoir les mêmes taux pour tous les signataires pour chaque catégorie d'utilisation.

L'Accord d'exploitation détermine les dispositions détaillées relatives aux engagements financiers et aux procédures d'exploitation. Une annexe détermine la répartition du capital entre les Etats membres. Le capital est limité à 200 millions de dollars. Avec une part d'investissement représentant 3,5 % du capital de l'Organisation, soit 31,5 millions de francs, la France arrive au septième rang des souscripteurs, ce qui correspond *grosso modo* à l'importance de sa flotte de commerce.

En fait, le montant des investissements effectivement prévus pour la mise en place de la première génération de satellites Inmarsat est estimé à 180 millions de dollars, cet investissement étant étalé sur une période de dix années de 1980 à 1990. La participation prévisible de la France au capital initial prévisible serait donc en fait de 28,3 millions de francs sur une période de dix ans et sur la base d'une part d'investissement représentant 3,5 % du capital initial total. Si la répartition des investissements apparaît, dans l'ensemble, relativement équilibrée sans notamment de prépondérance des Etats-Unis, la part des Etats favorisant les pavillons de complaisance paraît bien mince.

*
* *

Tout en regrettant les conditions dans lesquelles notre Haute Assemblée a été saisie de cette Convention et de l'Accord d'exploitation qui la complète, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, consciente de la nécessité des améliorations sensibles que l'Organisation Inmarsat apportera aux communications radiomaritimes, donne donc un avis favorable à la ratification de la Convention et de l'Accord qui nous sont soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (Inmarsat) et de l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (Inmarsat), faits à Londres le 3 septembre 1976 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

1. Voir les documents annexés au n° 452 (1976-1979).

ANNEXE

Liste des Etats ayant signé ou ratifié la Convention.

Date de la signature ou du dépôt de l'instrument :

- Koweït (ratification) : 25 février 1977.
- Nouvelle-Zélande (signature) : 17 août 1977.
- Japon (acceptation) : 25 novembre 1977.
- Egypte (adhésion) : 29 novembre 1977.
- Inde (ratification) : 6 juin 1978.
- Espagne (ratification) : 5 septembre 1978.
- Norvège (ratification) : 10 octobre 1978.
- Etats-Unis (signature) : 15 février 1979.
- U. R. S. S. (acceptation) : 13 mars 1979.
- Australie (ratification) : 16 mars 1979.
- R. S. S. de Biélorussie (acceptation) : 29 mars 1979.
- R. S. S. d'Ukraine (acceptation) : 29 mars 1979.
- Royaume-Uni (ratification) : 30 avril 1979.
- Danemark (signature) : 10 mai 1979.
- Canada (signature) : 17 mai 1979.
- Bulgarie (approbation) : 15 juin 1979.
- Pays-Bas (approbation) : 15 juin 1979.
- Suède (signature) : 19 juin 1979.
- Singapour (signature) : 29 juin 1979.
- Pologne (ratification) : 3 juillet 1979.
- Italie (ratification) : 10 juillet 1979.
- Brésil (ratification) : 10 juillet 1979.