

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès verbal de la séance du 13 octobre 1983.

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 d'un Protocole portant amendement de l'Accord sur le financement collectif de certains services de navigation aérienne d'Islande, fait à Genève le 25 septembre 1956.

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Allières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Allou,

Antoni, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Meunier, Noël Berru, René Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Monti, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Ferlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 364 (1982-1983).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — L'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.)	4
1. Les buts de l'Organisation	4
2. Les objectifs de l'Organisation	4
3. Les principales activités de l'Organisation ; la préparation de conventions d'une part, et l'assistance aux pays en voie de développement, d'autre part.	4
4. Le budget de l'Organisation	5
II. — Le contexte dans lequel s'inscrivent les deux Protocoles du 3 novembre 1982. L'évolution progressive du système de financement des accords conclus en 1956 concernant les services de navigation aérienne fournis en Islande, d'une part, et au Groeland et aux Iles Féroé, d'autre part ; la tendance à une participation plus réaliste des compagnies aériennes au remboursement des prestations fournies par les gouvernements islandais et danois	6
III. — Les causes des modifications introduites par les deux Protocoles du 3 novembre 1982. Le système prévu en 1956 prévoyait un mode de calcul des contributions assez éloigné des coûts réels de fonctionnement des accords.	6
IV. — Les grandes lignes des Protocoles du 3 novembre 1982	7
1. La modification des dispositions relatives à la procédure d'amendement : la substitution du principe de la majorité pondérée des deux tiers à celui de l'unanimité	7
2. Les dispositions techniques nouvelles relatives aux redevances tendent à rapprocher leur mode d'évaluation des coûts réels prévisibles	8
V. — Quelques indications sur l'évolution des coûts de fonctionnement réels des deux Accords	8
1. Le projet de financement spécifique imputable aux gouvernements des pays prestataires de services	8
2. La part croissante imputable aux compagnies aériennes	8
3. La tendance à la diminution de la part imputable aux Etats	9
4. L'acceptation générale par la compagnie aérienne de l'évolution financière des accords de 1956	9
Les conclusions favorables de votre Commission	10

MESDAMES, MESSIEURS,

Le caractère fort technique et limité des deux projets de loi qui nous sont soumis ne doit pas faire oublier que ces deux Protocoles sont soumis à notre Assemblée alors que l'aviation civile internationale tout entière est endeuillée par la mort des 269 passagers et membres d'équipage du Boeing 747 des Korean Airlines.

Cet événement, sans précédent, constitue à n'en pas douter l'une des pages les plus noires de l'histoire de l'aviation civile et assurément la plus inquiétante pour l'avenir.



Les deux projets de loi qui nous sont soumis visent à autoriser l'approbation de deux conventions distinctes quant à la forme, mais similaires quant au fond. Ces deux Conventions prévoient la réactualisation des accords jusqu'alors en vigueur qui fixent les modalités de financement collectif de certains services de navigation aérienne assurés par les gouvernements du Danemark d'une part et de l'Islande d'autre part. Elles sont conclues sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.).

Dans un souci de concision et compte tenu de la similitude de leur objet, *et sans pour autant préjuger de leur spécificité juridique*, nous examinerons ces deux projets de loi dans un rapport unique. Nous rappellerons d'abord le rôle de l'O.A.C.I. avant d'examiner successivement le contexte dans lequel s'inscrivent les deux Protocoles, les raisons des modifications au régime de financement antérieur apportées par les deux textes, leurs principales dispositions, une esquisse d'appréciation sur leur coût de fonctionnement.

I. — L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (O.A.C.I.)

Les deux Conventions qui nous sont soumises ont été établies et signées sous l'égide d'une organisation importante, mais trop souvent méconnue, l'Organisation de l'aviation civile internationale instituée par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 et entrée en activité le 25 mars 1947.

Cette organisation qui regroupe la quasi-totalité des nations a son siège à Montréal.

Elle répond à trois *buts* très généraux : le développement de l'aviation civile internationale ; la promotion de la coopération entre les nations et les peuples ; le développement et les services internationaux de transport aérien sur la base de l'égalité des chances et de l'exploitation saine et économique.

De fait, *les objectifs* de l'O.A.C.I. sont nombreux, ambitieux et variés. L'organisation vise notamment à assurer le développement ordonné et sûr de l'aviation civile internationale ; encourager les techniques de conception et d'exploitation des avions à des fins pacifiques ; encourager le développement des voies aériennes, des aéroports et des services de navigation aérienne ; assurer aux nations un transport aérien sûr, régulier, efficace et économique ; éviter une concurrence déraisonnable ; donner à chaque Etat la possibilité d'exploiter des entreprises de transport aérien ; éviter la discrimination économique entre les Etats ; promouvoir la sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale.

En conformité avec ces objectifs *l'activité* de l'O.A.C.I., depuis sa création en 1947, a été soutenue et efficace.

L'O.A.C.I. a fait d'abord préparer et fait adopter un certain nombre d'importantes *conventions* visant à améliorer la sécurité du trafic aérien civil et la coopération internationale dans le domaine des transports aériens :

- reconnaissance internationale des droits sur les aéronefs (Genève 19 juin 1948) ;
- unification de certaines règles relatives au transport aérien international (La Haye, 28 septembre 1955) ;
- certificats de navigabilité des aéronefs importés (Paris, 22 avril 1960) ;

— unification de certaines règles relatives au transport aérien international effectué par une personne autre que le transporteur contractuel (Guadalajara, 18 septembre 1961) ;

— infractions et certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 14 septembre 1963) ;

— procédure applicable à l'établissement des tarifs de services aériens réguliers (Paris, 10 juillet 1967) ;

— répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970) ;

— unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Guatemala, 8 mars 1971) ;

— répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971).

Mais, second volet de son action, l'O.A.C.I. s'est progressivement efforcée de jouer un rôle important dans *l'assistance technique aux pays en voie de développement*.

En tant qu'agent d'exécution du Programme des Nations unies pour le développement (P.N.U.D.) et avec l'aide des crédits P.N.U.D. ainsi que grâce à d'autres sources de financement notamment la B.I.R.D. de Washington, le Fonds européen de développement, les contributions volontaires, l'O.A.C.I. envoie des experts spécialisés pour organiser les services techniques aériens des pays en voie de développement, achète le matériel indispensable et octroie des bourses de formation professionnelle aux futurs techniciens de ces pays.

Conséquence de ces diverses activités, *le budget* de l'O.A.C.I. est important. Il s'est élevé à *31,7 millions de dollars en 1983 plus 7,3 millions de dollars* pour l'assistance technique. La contribution de la France est elle-même importante. Elle a été de *1,4 million de dollars en 1983*. Le volume de cette contribution s'explique par l'importance de la construction aéronautique civile française ainsi que par la nécessité de développer nos relations aériennes avec les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les pays en voie de développement avec lesquels notre pays entretient soit des relations privilégiées, soit des relations de coopération culturelle et technique (près d'une centaine de pays dans le monde).

L'importance de la coopération industrielle multilatérale de la France avec la Grande-Bretagne (Concorde) et avec la R.F.A., les Pays-Bas, l'Espagne et la Grande-Bretagne (Airbus Industrie) explique également le rôle important de notre pays dans l'aviation civile.

II. — LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES DEUX PROTOCOLES

C'est en 1956 que le Gouvernement des quinze pays membres de l'O.A.C.I. concernés par le trafic aérien sur l'Atlantique-Nord ont conclu deux accords sur le financement collectif de certains services de navigation aérienne et de météorologie assurés par les gouvernements du Danemark et de l'Islande.

Ces accords prévoient la prise en charge à 95 % des dépenses assurées par ces deux Etats et le financement en commun de ces dépenses par les Etats bénéficiaires en proportion des avantages qu'ils en retirent. Ces deux accords ne prévoyaient pas dans leur version initiale signée en 1956 la perception de redevances auprès des compagnies aériennes.

Cependant, dès 1973, un *système de redevance perçue auprès des compagnies aériennes* a été instauré à l'unanimité. Un tel système correspondait d'ailleurs tout à fait à l'esprit des recommandations de l'O.A.C.I. et le principe en avait été appliqué dès 1971 pour les prestations fournies par la plupart des pays européens. Le produit des redevances ainsi perçues vient naturellement en déduction des contributions demandées aux Etats contractants. Il est par ailleurs apparu que dans un souci d'équité à l'égard des usagers aéronautiques, il convenait de distinguer, dans le coût total des services, *la partie imputable à l'aviation civile et celle imputable à d'autres usagers*. C'est ainsi que, par exemple, seule une fraction des coûts des services météorologiques est imputée à l'aviation civile car cette dernière n'est pas la seule utilisatrice de ces observations qui bénéficient également aux Etats.

III. — LES CAUSES DES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LES PROTOCOLES DU 3 NOVEMBRE 1982

Les accords conclus en 1956 avec le Danemark et l'Islande, périodiquement remis à jour, ont fonctionné de manière satisfaisante. Cependant le *mode d'établissement des coûts retenus pour le calcul des redevances* ne s'est pas avéré pleinement satisfaisant.

Les accords de 1956 stipulaient en effet qu'aux fins de la constitution des avances à verser au Danemark et à l'Islande, les contributions des gouvernements contractants étaient fondées sur le montant majoré de 10 % de l'avant-dernière année par rapport à l'année d'échéance des contributions. Ce système recelait certains inconvénients.

C'est ainsi que lorsque certains services ont été supprimés les gouvernements contractants ont dû continuer à faire des paiements, dont le montant dépassait le strict nécessaire. En revanche, lorsque des services nouveaux étaient créés — ce qui a été le cas en 1976 en Islande — l'Etat fournisseur devait attendre deux ans avant de commencer à être payé. En outre la majoration de 10 % de « l'avant-dernière année » prescrite par les Accords de 1956 était fondée à l'origine sur un calcul d'inflation annuel de 5 %. Or, en raison de l'inflation très forte en Islande, les arriérés de paiement se sont accumulés et le fonds de réserve de l'accord avec le Danemark a été utilisé pour régler les arriérés de l'accord avec l'Islande.

IV. — LES GRANDES LIGNES DES PROTOCOLES DU 3 NOVEMBRE 1983

Les deux Protocoles d'amendement qui nous sont soumis comportent deux types de dispositions bien distincts.

1. La modification des dispositions relative à la procédure d'amendement.

Il s'est avéré que le consentement unanime des Etats parties exigé par l'article 26 des Accords de 1956 avait retardé la nécessaire modification des procédures d'établissement des redevances. De fait, la procédure d'amendement des Accords est désormais calquée sur celle en vigueur aux Nations unies et dans la plupart des institutions spécialisées de l'O.N.U. et le principe de l'unanimité a été remplacé par celui de la majorité des deux tiers. Ce principe est, comme souvent, pondéré par une condition supplémentaire. La majorité requise des deux tiers doit représenter au moins 90 % du total des contributions de l'année en cours.

2. Les dispositions techniques relatives aux redevances.

Ces dispositions nouvelles visent à pallier les inconvénients énoncés plus haut en mettant en place un système orienté vers une réorganisation totale par les Etats qui les fournissent des coûts des services sur la base des dépenses estimées pendant l'année de perception. Les nouvelles dispositions tendent donc à augmenter la part des usagers par une estimation plus réaliste du coût des services. La part à la charge des Etats s'en trouve, *ipso facto*, réduite.

V. — QUELQUES INDICATIONS SUR L'ÉVOLUTION DU COUT DE FONCTIONNEMENT RÉEL DES DEUX ACCORDS

1. Les dispositions initiales des Accords de 1956 concernant *la part de financement imputable aux gouvernements danois et islandais* restent inchangées. Les deux Etats fournisseurs de services conservent à leur charge 5 % des dépenses réelles car ils sont censés profiter eux-mêmes des services de navigation aérienne fournis aux gouvernements contractants.

2. Ce n'est donc pas l'intégralité des dépenses mais 95 % de ces dernières qui sont remboursées au Danemark et à l'Islande. Sur ce total une part croissante des dépenses est imputée aux compagnies. C'est ainsi que *pour le Protocole avec le Danemark* 30 % (pourcentage forfaitaire) des coûts météorologiques sont facturés aux usagers, c'est-à-dire aux compagnies aériennes et 100 % des coûts des services de la circulation aérienne, 30 % des coûts des services météorologiques, 100 % de la fonction aviation internationale de l'office météorologique de Reykjavik, 100 % des télécommunications aéronautiques et du câble sont facturés aux compagnies. Le tableau ci-après exprimera à titre d'exemple l'évolution des versements effectués par la seule compagnie aérienne française concernée par les deux Accords : la compagnie nationale Air France.

EVOLUTION DES VERSEMENTS GLOBAUX EFFECTUES PAR LA COMPAGNIE NATIONALE AIR FRANCE AU TITRE DES DEUX ACCORDS AU GOUVERNEMENT DE LA GRANDE-BRETAGNE, CHARGE DE LA COMPTABILITE DU SYSTEME DE FINANCEMENT COLLECTIF

Année	Versements en francs	Parité moyenne de la livre
1977	500 000 estimé	
1978	865 109	8,62
1979	1 018 134	8,32
1980	879 753	9,71
1981	840 381	10,93
1982	1 393 329	11,44
1983	2 300 000 estimé dont 1 070 295 (1 ^{er} semestre)	11,55

3. Conséquences de l'évolution retracée par le tableau ci-dessus, les contributions qui restent à la charge des Etats eux-mêmes tendent à diminuer.

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution des contributions acquittées par le ministère des Relations extérieures en francs français.

Année	Accord danois	Accord islandais
1977	1 409 377	748 373
1978	2 194 277	632 211
1979	1 319 831	610 258
1980	342 544	453 747
1981	4 759	535 217
1982	735 214	672 198

contributions versées en 1983 :

- accord danois : 356.272 (2 semestres) ;
- accord islandais : 162.361 (premier semestre seulement).

4. Il est à noter que la compagnie nationale Air France, qui seule est amenée à survoler l'Atlantique Nord vers les Etats-Unis et le Canada, ne refuse pas de payer les coûts des services réels et se

soumet à la tendance à l'augmentation des contributions des usagers. Elle admet fort naturellement le caractère obligatoire des contributions du système de financement collectif qui est conforme aux principes de l'O.A.C.I. Toutefois, en raison de la tendance à l'augmentation des coûts la compagnie Air France — comme tous les usagers — demande de plus en plus d'explications et de plus en plus de justificatifs aux gouvernements fournisseurs de services par l'intermédiaire du gouvernement britannique, chargé de la comptabilité du système de financement. A l'image du système de redevances Eurocontrol, l'État demande pour son compte et pour le compte d'Air France des documents clairs et détaillés justifiant des coûts des services procurés par les gouvernements fournisseurs.

On notera enfin que la France intervient au total pour 6 % dans le financement de chacun des deux Accords contre 20 % pour le Royaume-Uni et 30 % pour les États-Unis.

LES CONCLUSIONS FAVORABLES DE VOTRE COMMISSION

Après avoir examiné le Protocole du 3 novembre 1982 avec l'Islande lors de sa séance du 12 octobre 1983, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser l'approbation de cet Accord technique et nécessaire.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation du Protocole portant amendement de l'Accord sur le financement collectif de certains services de navigation aérienne d'Islande, fait à Genève le 25 septembre 1956, signé à Montréal le 3 novembre 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 364 (1982-1983).