

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN :
DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION**

Montréal, 24 – 29 mars 2003

- Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation**
2.1 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

**LIBÉRALISATION DE LA PROPRIÉTÉ ET DU CONTRÔLE
DES TRANSPORTEURS AÉRIENS**

(Note présentée par la Fédération internationale des ouvriers du transport, ITF)

SOMMAIRE

La libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens n'est certainement pas un objectif facile à atteindre, comme le souligne la note WP/7 du Secrétariat. L'ITF soutient que les avantages de cette libéralisation sont discutables et que les difficultés économiques qu'elle pourrait susciter ne sont pas abordées de manière satisfaisante dans la proposition. La libéralisation risque en outre d'affaiblir le lien entre l'exploitation des aéronefs et leur supervision économique et de sécurité en officialisant un éventail de normes de désignation et d'autorisation conflictuelles. L'ITF se fonde sur des exemples réels pour conclure à l'inadéquation de la proposition de modèle de clause sur la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes. Des inquiétudes d'ordre pratique relatives à l'efficacité de la proposition s'accompagnent de réserves quant à l'incidence des mesures sur la souveraineté et la capacité des Etats à défendre les intérêts nationaux. L'ITF salue certains des éléments contenus dans le cadre proposé mais recommande de les approfondir par d'autres moyens.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 5.1.

¹ Les versions en espagnol et en français ont été fournies par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF).

1. INTRODUCTION

1.1 Les fondements des réserves exprimées par l'ITF concernant les propositions de la note de travail WP/7 sont triples : a) éviter les "pavillons de complaisance" en maintenant le lien entre la nationalité de la propriété du transporteur et la nationalité de l'autorité de contrôle de la sécurité et de la sûreté ; b) l'incidence de la libéralisation sur la capacité des gouvernements à défendre leurs intérêts nationaux au nom des principes de souveraineté et de réciprocité ; et c) les conséquences économiques pratiques de cette mesure en cette époque d'instabilité mondiale permanente du secteur aéronautique. Le présent document de travail aborde chacun de ces thèmes.

2. MAINTIEN DU LIEN ENTRE CONTRÔLE RÉGLEMENTAIRE DE LA SÛRETÉ ET DE LA SÛRETÉ ET NATIONALITÉ DE LA PROPRIÉTÉ

2.1 La note WP/7 reconnaît que l'élargissement du critère de propriété et de contrôle soulève des inquiétudes légitimes quant à la possibilité de voir apparaître des "pavillons de complaisance". L'ITF, en tant qu'organisation représentant les différents modes de transport, connaît parfaitement les conséquences du transfert de pavillon dans le secteur maritime. Le pavillon des navires et flottes peut être "transféré" dans des pays (parfois enclavés et sans aucune tradition maritime) aux normes de sécurité et de travail à moindre coût et aux structures d'inspection et de contrôle de la sécurité inadéquates. Le transfert de pavillon est généralement motivé par le souhait de réduire les coûts ou d'échapper au contrôle réglementaire effectif de l'Etat de propriété bénéficiaire du navire ou de la flotte. Ce transfert se solde par une augmentation du nombre d'accidents, des violations des normes de sécurité et de sûreté proportionnellement plus nombreuses et l'absence de mise en œuvre efficace des normes internationales de sécurité, de bien-être et d'exploitation à bord des navires dont le pavillon a été transféré. Le transfert de pavillon complique en outre l'identification de l'autorité légale compétente dans des situations aussi diverses que les demandes de dédommagement pour blessure corporelle, pollution ou dégradation environnementale, comme le démontre l'exemple du récent naufrage du *Prestige* dans le nord-ouest de l'Espagne. Ce navire appartenait à un propriétaire grec, était immatriculé via une société écran libérienne et battait pavillon des Bahamas.

2.2 Les failles de la définition de "lien véritable" contenue dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) est à l'origine du problème des pavillons de complaisance maritimes. L'ITF craint que la nouvelle formulation de "principal établissement" devant être appliquée dans le secteur aéronautique ne constitue une étape vers l'assouplissement réglementaire si préjudiciable au secteur maritime. L'ITF a donc officiellement manifesté sa désapprobation vis-à-vis de ce changement au sein du groupe de travail OACI/CEAC qui a élaboré la nouvelle formulation.

2.3 Le concept de "principal établissement" mentionné dans la note WP/7 (même avec les orientations contenues dans les notes 1 et 2 du paragraphe 4.6) est ambigu. Par exemple, un transporteur possédant une base navigante "étrangère" considérable et une base dans un autre Etat, répondrait (sous réserve d'une constitution en société au niveau local) aux critères de la note WP/7 pour transférer le contrôle réglementaire de cette filiale à un Etat qui n'est ni le pays de propriété bénéficiaire du transporteur, ni celui dans lequel est situé son siège social. La proposition de définition de "l'établissement principal" doit être liée au pays de propriété bénéficiaire pour éviter que des filiales autonomes de compagnies aériennes mondiales puissent "choisir" d'être soumises à la réglementation et au contrôle locaux ou du pays d'origine.

2.4 Les partisans de la libéralisation seront sans doute prompts à attirer l'attention sur la double exigence du critère : les éléments justificatifs du principal établissement doivent s'accompagner d'éléments justificatifs de contrôle réglementaire effectif par l'Etat désignateur. Selon eux, ceci devrait

garantir que la responsabilité de contrôle de la sécurité et de la sûreté continuera à être assumée par l'Etat désignateur. Cependant, les exigences de réglementation et les normes de contrôle effectif varient selon les juridictions, ce qui peut entraîner des impacts différents sur les coûts des transporteurs. Comme le révèle le programme d'évaluation du contrôle de sécurité mené par l'OACI elle-même, même l'application des normes convenues varie grandement de pays à pays. Malgré le processus d'harmonisation des réglementations de sécurité auquel participent, en Europe, les Autorités conjointes de l'aviation, aux Etats-Unis, l'Administration fédérale de l'aviation, et les autorités d'autres Etats, d'importants écarts de réglementation subsistent entre les Etats et influent sur les coûts. Par exemple, les différences notables existant entre les Etats en matière de temps de vol et de service, d'équipage minimum et d'exigences de certification et de licence du personnel navigant risquent d'encourager les transporteurs à rechercher le régime réglementaire le plus avantageux au niveau des coûts ou de l'exploitation, ce qui ouvre la porte au dumping social ou à une sous-enchère en matière de sécurité.

2.5 Pour l'heure, cette sélectivité des autorités juridictionnelles de sécurité et de sûreté a pu être évitée en grande partie grâce au critère de propriété et de contrôle actuel, même si nous pouvons citer l'exemple d'une compagnie aérienne latino-américaine dont la totalité de la flotte a été ré-immatriculée dans un pays voisin pour échapper aux conséquences qu'entraîne la catégorisation de contrôle de sécurité de son pays d'origine par l'Administration fédérale américaine de l'aviation. Dans un autre document de travail (WP/XX), nous décrivons plusieurs tentatives entreprises par les transporteurs pour contourner les réglementations fiscales ou relatives à l'emploi en jouant sur le choix de la nationalité. Ces exemples réels sont révélateurs de la complexité et de la difficulté croissantes que représente le maintien d'un contrôle réglementaire effectif, qui seraient encore accrues s'il n'existait aucun lien naturel entre la juridiction de réglementation et la localisation des actifs du transporteur.

2.6 La volonté indéniable qu'ont les transporteurs de choisir, lorsqu'ils en ont la possibilité, la juridiction qui leur est la plus favorable, soulève des inquiétudes lorsque l'on connaît l'insuffisance des capacités et ressources dont disposent les autorités nationales de réglementation de la sécurité aérienne pour contrôler efficacement les transporteurs internationaux exploitant des lignes dans de nombreux pays. Même dans l'Union européenne, où un cadre réglementaire commun permet aux transporteurs possédant un permis d'exploitation aérienne (AOC) émis par un Etat membre d'exploiter librement des lignes dans d'autres Etats membres, des difficultés se font jour. Par exemple, à qui revient le contrôle effectif d'un transporteur immatriculé en Islande sur base d'un siège "virtuel", exploitant des vols du Royaume-Uni vers des pays tiers et utilisant du personnel employé par une agence de recrutement des îles Anglo-Normandes ? Ces montages deviennent monnaie courante.

2.7 Bien entendu, l'insertion de clauses spécifiques de sécurité et de sûreté dans les accords bilatéraux et multilatéraux sur les services aériens est à saluer, et est prévue dans la proposition d'article du paragraphe 4.6. Cependant, des exigences disséminées dans une multitude d'accords de ce type ne peuvent remplacer efficacement l'harmonisation mondiale des exigences de navigabilité et d'exploitation et l'élaboration de normes minimales mondiales en matière de personnel. Seul un cadre mondial d'exigences (au lieu de normes élargies), appliquées de manière cohérente, permettra de se prémunir contre la tendance naturelle des entreprises transnationales à opter pour les juridictions réglementaires les plus favorables commercialement parlant. Tant que ce cadre mondial détaillé ne sera pas mis en place, l'élargissement du critère de propriété et de contrôle risque d'exposer le secteur aéronautique à un dumping social et à une sous-enchère en matière de sécurité, de sûreté et de contrôle.

3. PRÉSERVER LA RÉCIPROCITÉ ET LA SOUVERAINETÉ SUR L'INFRASTRUCTURE AÉRONAUTIQUE

3.1 Dans les accords sur les services aériens, les dispositions relatives à la nationalité reposent sur la reconnaissance de l'importance stratégique des fonctions économiques, sociales et de développement de l'aviation. Les exigences de nationalité (et les pouvoirs de désignation et d'autorisation) ont constitué un outil grâce auquel les Etats ont pu garantir que leur fourniture de services aériens aille dans l'intérêt de toutes leurs parties prenantes, notamment les actionnaires, les passagers, les salariés et les secteurs et collectivités connexes.

3.2 Il ne s'agit pas uniquement d'appliquer une politique "d'équilibre des avantages [économiques]", selon les termes de la note WP/7, mais de garantir le droit de participation de chaque Etat aux services aériens internationaux. Cette question relève essentiellement de l'autonomie et de la souveraineté économique nationale et, dans certains Etats, elle est également liée à la défense et aux ressources d'urgence nationales.

3.3 Nul ne niera que les transporteurs aériens évoluent dans un environnement commercial, qu'ils fournissent des services commerciaux et qu'ils sont soumis aux règles du marché. Cependant, les services de transport aérien diffèrent de nombreuses autres activités commerciales en raison de l'impact de leur interruption, de leur perturbation ou de leur cessation de service sur la santé économique ou sociale d'un pays ou sur son développement. Voilà pourquoi ils sont réglementés différemment des activités commerciales non-essentiels.

3.4 La réaction des gouvernements face aux déboires financiers récents des transporteurs atteste de l'importance accordée par de nombreux Etats à l'existence d'une infrastructure aéronautique stable. L'interventionnisme et l'aide de l'Etat ont revêtu diverses formes selon les circonstances et reflètent cette prise de conscience du fait que le transport aérien n'est *pas qu'une activité commerciale parmi tant d'autres* et qu'il est assorti d'une dimension d'intérêt public.

3.5 Autoriser la propriété étrangère de transporteurs désignés présente le risque évident d'affaiblir l'influence de l'Etat désignateur sur cette dimension d'intérêt public de ses services de transport aérien. Après la libéralisation de la propriété, les Etats pourraient, à court terme, continuer à influencer les priorités des transporteurs via leur contrôle des droits de trafic, mais dans un environnement de plus en plus "à ciel ouvert", leur poids devrait vraisemblablement s'affaiblir, surtout s'il se produit, comme ne le prévoyons, un processus parallèle de concentration en multinationales mondiales. Dans cette situation, les grands perdants seront le plus vraisemblablement les pays en développement ou ceux qui ne possèdent qu'une infrastructure de transport aérien modeste, et les voyageurs fréquents qui feront les frais d'une concentration monopolistique et d'un éventail restreint de services aériens.

3.6 Les propositions formulées dans la note WP/7 insistent sur le fait que les Etats conserveraient le dispositif de protection critique existant grâce à leur droit discrétionnaire de refuser les désignations proposées par d'autres parties et qu'ils pourraient continuer à appliquer les règles traditionnelles de propriété et de contrôle nationaux pour leurs propres transporteurs désignés même s'ils permettent aux autres parties de leurs accords sur les services aériens d'utiliser des critères élargis pour leurs transporteurs désignés.

3.7 Il s'agit d'une réitération importante et bienvenue des droits souverains, dont l'effet pratique serait cependant grandement atténué par le type "d'engagements" ou de déclarations préconisés au paragraphe 5 de la note WP/7. L'ITF prévoit qu'une certaine flexibilité pourrait être souhaitable dans certains cas, par exemple, pour les transporteurs exploitant des lignes dans des régions économiquement intégrées, mais exhorte les Etats à prendre le temps de la réflexion avant de souscrire à des engagements considérables ou à des déclarations politiques entraînant des désignations étrangères.

4. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT DU CRITÈRE DE PROPRIÉTÉ ET DE CONTRÔLE

4.1 La note WP/7 conclut, au paragraphe 6.1 a, que "Libéraliser les règles de propriété et de contrôle des transporteurs aériens présente des avantages indéniables." Le paragraphe 3.5 du document de travail les énonce comme étant un plus large accès aux marchés des capitaux, une réduction du recours au soutien des gouvernements, la mise en place de réseaux plus étendus au moyens de fusions et d'acquisitions, une amélioration de l'efficacité économique et l'accroissement de la compétitivité des transporteurs.

4.2 L'investissement est certainement à l'ordre du jour de nombreux transporteurs, et une préoccupation très palpable de nombreux salariés de l'aviation, mais la note WP/7 ne démontre aucunement que la libéralisation de la propriété contribuerait grandement à résoudre les problèmes d'accès aux capitaux. La majeure partie des transporteurs mondiaux sont déjà cotés sur les places boursières nationales et les difficultés de capitalisation du secteur proviennent essentiellement des piètres performances des actions et des dividendes. Les compagnies aériennes éprouvent des difficultés à obtenir des fonds en raison de leur modèle commercial, de leur rentabilité marginale à long terme et de leur incapacité permanente et invalidante à gérer le cycle commercial. Sur les grands marchés aéronautiques mondiaux, ce n'est pas le capital disponible qui fait défaut mais bien la confiance des investisseurs, ce qui entrave l'accès à ce capital. Favoriser une croissance stable et ordonnée dans un environnement aux risques faibles (ou prévisibles) – plutôt que dans un contexte de nouvelles incertitudes résultant de la déréglementation proposée dans la note WP/7 – constituerait un meilleur moyen de promouvoir l'accès aux investissements futurs.

4.3 La note WP/7 cite également la réduction du recours au soutien des gouvernements comme un avantage découlant de la libéralisation du critère de propriété et de contrôle. Même si nous pensons que, souvent, les gouvernements ont tout intérêt à conserver leur droit de propriété sur leurs transporteurs désignés, rien dans le régime réglementaire économique actuel n'entrave les cessions d'activités ou les privatisations lorsqu'elles ont été décidées. Les gouvernements n'ont eu aucun mal à réduire considérablement ou à céder leur participation dans les transporteurs nationaux dans le contexte des conditions régissant actuellement la propriété. Par exemple, au cours des quinze dernières années, pratiquement tous les transporteurs d'Amérique latine ont été privatisés sans recours à la propriété étrangère. Certains pays ont également augmenté le seuil légal d'investissement étranger dans leurs transporteurs. Toutes ces mesures peuvent être appliquées sans modifier les règles actuelles de propriété et de contrôle. La réorganisation sociale et commerciale résultant de l'externalisation et de la sous-traitance n'est pas non plus étrangère à la réduction de l'engagement de l'Etat dans certains cas.

4.4 Il ne fait aucun doute que le critère de propriété et de contrôle nationaux entrave la consolidation mondiale du secteur aéronautique. Mais faut-il vraiment le déplorer ? La note WP/7 avance que les fusions et acquisitions ou alliances permettraient aux compagnies de mettre en place des réseaux plus étendus. La réalité est autrement plus compliquée. Les fusions qui ont eu lieu au niveau national ou régional se sont souvent soldées par une *réduction* des destinations ou des fréquences. En règle générale, les fusions ont servi d'outil économique permettant de cannibaliser les capacités dans le secteur. Loin de proposer aux passagers un plus large éventail de choix, les récentes fusions de compagnies aériennes ont généralement débouché sur une situation de monopole. Les alliances entre compagnies ont également reflété une volonté de transférer les activités entre celles-ci ou de se retirer de lignes et marchés par des voies qui n'élargissent pas forcément le choix laissé au client. Certains Etats souhaitent ardemment poursuivre des politiques de consolidation aérienne internationale car ils espèrent que celles-ci doteront leurs compagnies nationales ou régionales d'un avantage concurrentiel au niveau mondial. Pourtant, il n'existe guère de preuves de l'amélioration de l'efficacité économique ou de l'accroissement de la compétitivité des compagnies aériennes récemment fusionnées. Il semble déraisonnable d'ouvrir la voie à ces acquisitions internationales sans préciser les moyens de remédier aux retombées néfastes des

concentrations. A une époque où de nombreux analystes économiques commencent à remettre en question les avantages des fusions mondiales au vu de leurs effets négligeables ou négatifs sur le cours des actions, il serait sage de mettre en place des outils réglementaires efficaces pour gérer ces conséquences dommageables. A nos yeux, le paragraphe 4.7 ne remplit pas cette mission.

4.5 L'un des autres avantages de la propriété nationale est qu'elle représente une contrainte pour les capitaux spéculatifs et une barrière contre la fuite des capitaux. Jusqu'à présent, la fuite des capitaux était considérée comme problématique pour l'investissement étranger dans les transporteurs privatisés et concernait principalement l'Amérique latine et l'Afrique. Toutefois, une modification des critères de nationalité risquerait d'exporter le problème dans les Etats dont le secteur aéronautique est économiquement plus robuste. Un transporteur national de portée mondiale pourrait, sans le critère de propriété et de contrôle nationaux, avoir la faculté de remplacer des services basés dans le pays par des filiales étrangères autonomes. Un transporteur d'une région pourrait, par exemple, acquérir un transporteur d'une autre région et ainsi abandonner ses propres services sur ce marché.

4.6 La mauvaise santé chronique de nombreux transporteurs internationaux est essentiellement due à la volonté permanente de leur direction d'augmenter les parts de marché. Briser le lien entre la nationalité et la désignation risque de conforter cette mauvaise habitude en promouvant la croissance par des acquisitions et rachats et en permettant aux capitaux de l'aviation de circuler librement au niveau mondial, ce qui entraînerait une délocalisation des activités vers les régions les plus intéressantes commercialement parlant (autrement dit, aux coûts les plus faibles). La note WP/7 ne réussit pas à expliquer la manière dont ce processus pourrait être géré de manière à garantir le droit de participation de tous les pays, à protéger les fonctions d'intérêt public de l'aviation et à éviter le dumping social et la sous-enchère en matière de sécurité et de sûreté.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée à

- a) Prendre note de ce document
- b) Conclure que le critère de propriété et de contrôle nationaux devrait être maintenu dans l'intérêt de la stabilité, de la fiabilité et de la sécurité économique des services de transport aérien ;
- c) Conclure que les Etats devraient conserver des outils réglementaires efficaces pour garantir la dimension d'intérêt public des services de transport aérien ;
- d) Inviter l'OACI à entreprendre de nouveaux travaux pour identifier les mesures qui permettraient de prévenir la sous-enchère en matière de sécurité et de sûreté ;
- e) Inviter l'OACI à continuer à suivre l'évolution de la situation relative à la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et à s'occuper selon les besoins des questions qui peuvent se poser.