



International Chamber of Commerce

The world business organization

Déclaration de politique générale

L'investissement étranger dans les compagnies aériennes : vue de la CCI

Commission des transports par air, 8 novembre 1994

Depuis sa fondation en 1919, la Chambre de Commerce Internationale (CCI) a plaidé la cause d'une liberté accrue des mouvements internationaux de marchandises et de capitaux. Elle a fortement soutenu le bon déroulement des négociations commerciales de l'Uruguay Round, récemment conclues avec succès. Elle a collaboré avec d'autres organismes internationaux en vue d'abaisser les obstacles aux investissements étrangers dans les pays en développement. Et dans le domaine du transport aérien, la CCI a soutenu que les Etats devraient progressivement arriver à remplacer l'actuel système bilatéral par de nouveaux accords multilatéraux qui seraient négociés par des groupes de pays profitant d'un marché élargi commun, en vue d'offrir de plus nombreuses ouvertures aux compagnies aériennes et de faciliter les flux de passagers vers un large choix de destinations.

Dans le présent document la CCI étudie le problème des investissements internationaux dans les compagnies aériennes, non seulement comme un moyen de fournir à cette industrie les capitaux dont elle a besoin, mais aussi comme un levier pouvant servir à libéraliser le processus de négociation du transport par air. De récents développements dans la privatisation de compagnies aériennes et le nombre croissant de coentreprises dans le transport par air ont rendu ce problème de plus en plus actuel. La CCI s'accorde en effet avec bon nombre d'observateurs qui considèrent l'investissement transfrontalier comme l'un des plus importants des problèmes de l'aviation dans les années 1990.

Besoins en capitaux de l'industrie du transport par air

L'industrie du transport par air est une activité cyclique dont le succès dépend dans une large mesure de périodes économiques favorables. Or, la Guerre du Golfe et la récession ont précipité les compagnies aériennes dans l'un des plus sévères de leurs cycles économiques à la baisse. Dans les trois années de 1990 à 1992, les transporteurs des Etats-Unis ont collectivement perdu plus que leurs gains durant toute leur histoire. Pendant la même période, les compagnies de l'Union Européenne ont perdu plus de 3,5 milliards de dollars.

En dépit d'une récente amélioration dans les facteurs de charge, la plupart des compagnies aériennes dans le monde, souffrant d'un excès de capacité et de l'accroissement de la concurrence, continuent à affronter de graves problèmes économiques. Les pertes de l'industrie ont dépassé 4,1 milliards de dollars en 1993. En 1994, les compagnies devraient collectivement engranger des bénéfices pour la première fois depuis quatre ans, mais ceux-ci seront, au mieux, modestes.

Ces difficultés économiques ont coïncidé avec l'important besoin de renouveler leur flotte des compagnies aériennes. Une étude de l'OACI de 1992 indique que de 1991 à 2010, les compagnies aériennes du monde devront dépenser plus de \$ 800 milliards en aéronefs nouveaux, le double du chiffre des 20 années précédentes. Mais en raison de la situation économique mondiale et de la difficulté d'attirer des capitaux, les achats réels risquent de rester bien en deçà de cette projection.

Restrictions imposées à la propriété étrangère

Malgré les besoins en capitaux nouveaux, des restrictions gouvernementales aux investissements étrangers dans les compagnies aériennes continuent à entraver l'apport de fonds à cette industrie. Aux Etats-Unis, qui ont récemment libéralisé les règles applicables aux investissements étrangers, un actionnaire étranger continue à être privé du droit de posséder plus de 49 % du capital-actions et plus de 25 % des droits de vote dans une compagnie aérienne américaine, bien que le Département des Transports des Etats-Unis ait proposé au Congrès de porter ce dernier chiffre à 49% dans certaines

International Chamber of Commerce

38 Cours Albert 1er, 75008 Paris, France

Tel +33 (0)1 49 53 28 28 Fax +33 (0)1 49 53 29 42

E-mail icc@iccwbo.org Website www.iccwbo.org



circonstances. Le gouvernement des Etats-Unis peut cependant encore imposer un test de "contrôle" subjectif pour voir s'il serait possible qu'un actionnaire étranger exerce une influence indue sur le processus de décision de la compagnie aérienne. Enfin les Etats-Unis semblent subordonner ces règles plus libérales à l'adoption par leurs partenaires dans les négociations d'un régime bilatéral libéral envers les Etats-Unis, et à d'autres facteurs tels que l'abandon par l'autre Etat de tout contrôle public sur ses propres compagnies aériennes.

Dans l'Union Européenne, le troisième "paquet" pour la libéralisation du transport par air n'impose aucune limite à la part d'un ressortissant ou d'une compagnie aérienne de l'Union dans une compagnie aérienne d'un autre Etat de l'UE. Mais les restrictions aux investissements par des actionnaires de pays tiers demeurent. Des investisseurs étrangers ne peuvent pas détenir la majorité dans une compagnie aérienne de l'UE. En outre leur investissement, quel qu'en soit le niveau, peut être rejeté si la Commission Européenne découvre qu'un tel actionnaire exerce une "influence décisive" sur une compagnie aérienne, soit en ayant le droit d'utiliser tout ou partie de ses actifs, soit en vertu de droits ou de contrats conférant à l'actionnaire étranger une pareille influence sur la composition du conseil d'administration ou la conduite des opérations. Il faut toutefois noter que le droit de l'UE laisse ouverte la possibilité d'un échange de capital plus libéral entre compagnies aériennes de l'UE et investisseurs extérieurs à l'UE si les pays étrangers libéralisent leurs propres règles en matière d'investissement étranger dans une compagnie aérienne.

Les lois d'autres pays peuvent être encore plus restrictives, en interdisant toute participation étrangère dans les compagnies aériennes ou bien en limitant la part étrangère à 25% ou moins encore, ou bien en maintenant un substantiel droit de propriété public sur une compagnie aérienne, écartant ainsi effectivement toute possibilité d'introduire un investissement étranger. La plupart des compagnies aériennes du Moyen-Orient ou d'Afrique sont publiques à 100 % et en Europe cinq grands transporteurs de l'UE ont actuellement des parts de capital d'Etat allant de 90 à 100 %.

Les raisons des restrictions à l'investissement étranger

La Convention de Chicago de 1944 a organisé le transport aérien international tel que nous le connaissons aujourd'hui. Les accords bilatéraux, nés du principe de la souveraineté nationale sur l'espace aérien, qui forme la base de Chicago, ont eu deux conséquences: l'une a été que les compagnies aériennes ont eu une nationalité et que les gouvernements ont assumé le rôle central dans la négociation des droits de trafic; et l'autre a été une série de lois nationales limitant la propriété ou le contrôle des transporteurs par des étrangers.

Mais le texte de la Convention de Chicago est neutre en ce qui concerne la propriété étrangère. En fait l'article 77 de la Convention autorise expressément des opérations impliquant des efforts communs ou coordonnés entre compagnies aériennes en vue de la fourniture d'un service international. Il y a cependant dans les formulaires types issus de Chicago, notamment dans l'article 6 du formulaire bilatéral type de Chicago, un libellé permettant à chacune des parties de "refuser ou de révoquer un certificat ou un permis à une compagnie aérienne si elle n'est pas assurée qu'une part de propriété substantielle et un contrôle effectif appartiennent à des nationaux de l'une ou de l'autre des parties à l'accord...". Ce libellé, ou un texte semblable, est aujourd'hui habituel dans la plupart des accords bilatéraux, même ceux qualifiés de "libéraux".

Les gouvernements ont avancé plusieurs raisons de conserver le contrôle des investissements étrangers dans leurs compagnies aériennes.

Sécurité nationale

Un argument des gouvernements a été que la propriété étrangère de compagnies aériennes pourrait



mettre en danger la sécurité nationale, la capacité aérienne civile pouvant être largement utilisée par les militaires, notamment en cas d'état d'alerte nationale. On ne saurait compter dit-on, sur des propriétaires étrangers pour fournir cette capacité.

Sécurité économique

Des représentants de syndicats aussi bien que des gouvernements ont opposé à la propriété étrangère des objections économiques. Certains gouvernements, en particulier dans des pays très dépendants du tourisme, prétendent qu'il ne serait pas sage de mettre dans des mains étrangères la principale source de devises. Ils craignent aussi qu'en période de difficultés économiques, des propriétaires étrangers ne soient tentés d'interrompre une liaison aérienne vitale, ce qui rendrait le pays vulnérable à une grave absence de services de transport aérien.

Le principal souci des travailleurs est que des pertes d'emplois ne résultent de la prise de contrôle d'une compagnie aérienne par des propriétaires étrangers. Les syndicalistes craignent aussi que leurs conditions d'emploi ne soient régies par des lois étrangères plutôt que par le droit du travail national.

Sécurité

Certains groupements, en particulier les organisations de pilotes, ont évoqué la possibilité qu'il ne résulte d'une propriété étrangère un affaiblissement des normes de sécurité. Cet argument s'accompagne souvent de la crainte que des transporteurs étrangers, dont les avions sont immatriculés dans un autre pays, ne soient soumis à des tests de sécurité moins rigoureux que les compagnies aériennes dont les avions sont immatriculés dans le pays de désignation. Par extension, dit-on, il se produira un mouvement vers des "pavillons de complaisance" pour compagnies aériennes, tout comme dans le transport maritime.

Problèmes de concurrence

Certains milieux officiels ont exprimé des doutes au sujet de la confidentialité et de la volonté des compagnies aériennes de se livrer une forte concurrence quand elles ont en partie les mêmes propriétaires et conseils d'administration.

Problèmes bilatéraux

On a prétendu que des transferts de propriété à des étrangers seraient contraires à des accords bilatéraux dont la plupart, comme il est rappelé ci-dessus, exigent une "propriété et un contrôle" substantiels par des nationaux du pays de la compagnie aérienne. Si les pays qui négocient se refusent à modifier cette clause, ils peuvent refuser de permettre à une compagnie aérienne tombée dans des mains étrangères d'exercer les droits qui lui avaient été concédés jusque là sur un itinéraire. Cela, dit-on, ferait échec au processus de négociation.

L'inverse de cet argument est que s'il était permis à la compagnie aérienne sous propriété étrangère d'exercer ses droits, il en résulterait que cette compagnie obtiendrait l'accès à un pays par une porte dérobée, en évitant le traditionnel échange de concessions des négociations bilatérales. Comme il a été noté dans une section précédente, cela a conduit certains gouvernements, en particulier les Etats-Unis, à suggérer qu'un relâchement de leurs règles sur l'investissement devrait être soumis à des conditions préalables, et notamment que l'entité étrangère cherchant à devenir propriétaire d'une compagnie américaine devrait appartenir à un pays qui maintient un régime favorable à la concurrence et au secteur sous contrôle privé, régi par des règles et règlements équitables et transparents. Cette exigence de réciprocité signifie que des règles libérales en matière d'investissement ne peuvent être établies qu'en échange d'autres éléments d'un accord bilatéral libéral. Cela signifie que l'ouverture des règles relatives à l'investissement étranger est une question à négocier.



Autres problèmes de droit

Un dernier argument avancé par quelques gouvernements est qu'il doit y avoir un centre clairement identifiable de responsabilité pour la sûreté, la sécurité et l'intégrité économique des compagnies aériennes. Leur raisonnement est que si le transporteur est la propriété d'étrangers qui ne sont pas des citoyens du pays de désignation, il peut être difficile de démontrer que le gouvernement qui désigne reste compétent quant aux aspects techniques de la certification de la ligne aérienne et des aéronefs.

Arguments en faveur d'une libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger

Le rôle du marché

Il est possible de surmonter les objections opposées à une libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger dont la plupart émanent de gouvernements. En premier lieu il faut retenir que l'évolution de l'aviation commerciale internationale ne devrait pas dépendre de fonctionnaires publics et de décrets bureaucratiques. Elle sera, ou du moins devrait être, le reflet des besoins reconnus par le marché commercial, y compris les marchés de capitaux. L'expérience a montré qu'à partir du moment où les besoins du marché font pression sur le système réglementaire, les gouvernements trouvent moyen de modifier les réglementations.

Comme il a été indiqué dans une section précédente, les besoins en capitaux de l'industrie sont immenses. Alors que le coût des flottes s'envole et que les déficits des compagnies se creusent, il faut trouver le capital permettant de se moderniser. Rien ne garantit qu'il puisse être fourni par des investisseurs locaux.

Même dans les pays où les compagnies aériennes sont propriété de l'Etat, les déficits budgétaires et la concurrence pour obtenir l'assistance financière publique font que certains gouvernements ne peuvent plus continuer à porter le fardeau de l'entretien de leurs transporteurs nationaux. Ces développements, joints à l'évolution vers une économie de marché dans des pays comme ceux de l'Europe de l'Est, ont attisé une vague de privatisations partielles de compagnies aériennes dont beaucoup impliquent des investissements transfrontaliers. Plus de 25 compagnies aériennes de différents pays comptent maintenant des participations étrangères significatives.

Compagnies aériennes multinationales existantes

Ces réalités économiques obligent les compagnies aériennes aussi bien que les gouvernements à reconsidérer leurs idées sur ce qui constitue une "compagnie nationale". En outre la compagnie aérienne multinationale n'est pas un simple concept théorique : de telles compagnies existent déjà, comme c'est le cas de SAS, Gulf Air et Air Afrique qui sont propriété de pays contigus et sont de nationalité mixte. Ces consortiums de lignes aériennes ont été capables de surmonter les obstacles économiques et réglementaires opposés aux transporteurs multi-nationaux. Plus récemment, la compagnie espagnole Iberia a acquis 85% des parts d'Aerolineas Argentinas. Au cours de négociations ultérieures entre l'Argentine et les Etats-Unis, ces derniers ont accepté de renoncer à leur objection à la propriété et au contrôle d'Iberia sur le transporteur argentin.

Réponses à d'autres objections

L'argument que le souci de sécurité nationale serait compromis lorsqu'un transporteur national tombe dans des mains étrangères n'est pas convaincant. Comme il est dit dans le rapport "Free Trade in the Air" du Think Tank sur la libéralisation de l'aviation multilatérale:



Les gouvernements peuvent assurer autrement leurs engagements de défense. Ils peuvent conclure avec les compagnies aériennes des accords contractuels pour la fourniture d'aéronefs en cas de crise nationale, sur le modèle du programme "Civil Reserve Aircraft Fleet" (CRAF) aux Etats-Unis. Ou bien ils peuvent user de leur pouvoir législatif pour réquisitionner des aéronefs relevant de leur souveraineté.

Des arguments semblables figurent dans les commentaires du groupe de surveillance réglementaire de l'aviation de l'IATA.

En ce qui concerne la responsabilité financière et technique, la présence d'un transporteur financé multinationalement et sous contrôle étranger ne devrait pas confronter des gouvernements nationaux à des difficultés insurmontables du moment que le pays de désignation reste responsable de la certification de la validité aérienne du matériel et du personnel navigant.

Des considérations de sécurité économique ne devraient pas non plus entraver l'investissement international. Les nations veulent naturellement sauvegarder des services aériens "essentiels", qui sont liés de façon vitale au commerce international et au tourisme. Mais des contrats conclus avec les propriétaires étrangers peuvent stipuler ces exigences; et si l'actionnaire en puissance ne fournit pas ces services, les gouvernements peuvent se réserver le pouvoir d'intervenir et d'assumer à nouveau leurs responsabilités, ou de ramener la compagnie aérienne sous propriété locale.

Les appréhensions des travailleurs craignant des pertes d'emplois paraissent elles aussi déplacées car même sous le régime actuel la plupart des compagnies aériennes, même celles qui appartiennent à l'Etat, ont été contraintes de réduire fortement leur personnel. Il est difficile de prétendre que la sécurité de l'emploi serait moindre encore si l'on permettait aux capitaux étrangers d'affluer librement vers cette industrie. Dans la plupart des cas les compagnies ont bien accueilli l'investissement étranger comme un stimulant à la création d'emplois ou un moyen de sauvegarder des emplois autrement perdus par la faute de réductions d'activité ou de faillite. En outre l'histoire de la propriété étrangère dans d'autres industries n'illustre pas un tableau général de réductions d'emplois à partir du moment de la prise de contrôle par des propriétaires étrangers.

Avantages bilatéraux

Parmi les avantages les plus manifestes d'une libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger figure son impact sur le processus même de négociation du transport aérien. L'actuel système bilatéral, fondé sur la propriété nationale et les négociations de pays à pays, apparaît de plus en plus comme étroit, protectionniste et dépassé par la mondialisation de l'industrie. Depuis l'adoption de l'Accord de libre-échange nord-américain, le développement de la région de l'ASEAN en un bloc économique, l'achèvement du marché européen unique pour l'aviation et l'émergence d'accords régionaux du même ordre en Amérique du Sud et en Amérique Centrale, il existe un potentiel de négociations multilatérales entre groupes de pays offrant à leurs compagnies aériennes des "paniers" de débouchés sur toute une série de marchés.

Mais changer le processus de la négociation risque d'être une démarche lente et pénible. C'est pourquoi certains observateurs pensent que le changement du système viendrait plus vraisemblablement d'une libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger que d'accords internationaux majeurs. Comme l'a dit un ancien responsable du Département des Transports des Etats-Unis, "je suis convaincu depuis quelque temps qu'une libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger représenterait le défi le plus efficace au processus de négociation bilatérale et donc le pas le plus important qui puisse être effectué vers une véritable ouverture du marché des services aériens internationaux". Si la nationalité des compagnies aériennes était effectivement

estompée grâce à une structure plus multinationale, les gouvernements pourraient bien prêter moins d'attention à la protection de compagnies aériennes "nationales" et garantir enfin à leurs économies un service aérien aussi efficace que possible.

Résumé et recommandations

Le moment est venu d'assouplir les règles sur l'investissement étranger dans les compagnies aériennes. Les tendances économiques vont depuis longtemps dans le sens d'une internationalisation des marchés dans d'autres domaines importants. L'internationalisation des mouvements de marchandises et de capitaux, par exemple, a fait des progrès importants au cours de ces dernières années. Les chiffres publiés par *The Economist* indiquent que les crédits transfrontaliers bancaires sont passés de \$ 324 milliards en 1980 à \$ 7.500 milliards en 1991. Au cours de ces mêmes dix années, le volume des seules transactions transfrontalières portant sur des actions est passé de \$ 120 milliards par an à \$ 1.400 milliards par an, une augmentation de plus de 1.100%.

Les flux transfrontaliers de capitaux ont coïncidé avec une forte croissance du nombre des entreprises multinationales qui mélangent capital et management de plusieurs pays différents. Il existe maintenant des milliers de ces entreprises, sans claires lignes de démarcation entre responsabilités nationales. L'industrie du transport aérien ne peut manquer d'être affectée par cette tendance et elle perdra de plus en plus son caractère national.

En plus de ces tendances, ces toutes dernières années ont été le témoin d'une libéralisation progressive du transport par air en Europe et d'une ouverture à la concurrence entre compagnies aériennes dans d'autres régions comme le sous-continent indien, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le nouveau "paquet" de libéralisation du transport par air dans l'UE a déjà marqué un pas important vers l'élargissement des dispositions sur la propriété des compagnies aériennes en exigeant que les transporteurs de l'UE soient qualifiés de "Compagnies Aériennes Communautaires" plutôt que de compagnies aériennes appartenant à un seul Etat ou placées sous son contrôle.

Par ailleurs, l'OACI a élaboré une clause type de désignation qui permet aux pays en voie de développement qui font partie d'un groupement d'Etats de désigner la compagnie aérienne d'un autre pays en voie de développement pour assurer leurs services aériens. Hong Kong, en outre, a inclus dans ses accords bilatéraux une clause autorisant les compagnies aériennes constituées dans la Colonie et y ayant leur "établissement principal" à être désignées par le gouvernement comme des transporteurs de Hong Kong.

Enfin la vague de privatisations de compagnies aériennes, mentionnée dans une précédente section, a relâché les liens entre les compagnies et leurs gouvernements et ouvert aux gouvernements la voie d'une autorisation de participations étrangères substantielles dans ces transporteurs nouvellement privatisés.

Consciente de ces développements la CCI recommande:

1. que le développement du transport aérien soit déterminé par des considérations économiques et techniques et pas par des questions de fierté nationale et de propriété nationale;
2. que les gouvernements éliminent progressivement de leurs accords bilatéraux toutes les clauses exigeant une propriété et un contrôle substantiels des compagnies aériennes par des nationaux d'un seul pays. En vue d'une assurance de responsabilité, il faudrait substituer des expressions comme "établissement principal" ou d'autres termes semblables aux mots "propriété et contrôle substantiels". Les gouvernements peuvent choisir d'appliquer de



plusieurs manières de nouvelles règles sur l'investissement étranger, par exemple par des accords régionaux comportant une version élargie de la clause type de désignation de l'OACI ou en renégociant leurs accords bilatéraux afin d'y inclure la "clause de Hong Kong" citée plus haut;

3. que les critères subjectifs de ce qui constitue un "contrôle étranger" des compagnies aériennes soient remplacés par des législations nationales instituant une acceptation des investissements étrangers dans les compagnies aériennes sur la seule base de critères objectifs;
4. que la libéralisation des règles relatives à l'investissement étranger précède le processus de libéralisation du régime de négociation tout entier, et ne dépende pas de ses résultats. La CCI reconnaît que dans certains cas, la facilitation d'un contrôle étranger effectif pourrait conférer des avantages inévitables et faire à juste titre l'objet, de ce fait, d'une remise en place progressive ou d'autres dispositions spéciales. La CCI voit néanmoins dans l'investissement étranger un important levier pour l'ouverture des marchés, l'élimination progressive du cabotage comme facteur d'obstruction et le remplacement à terme du système bilatéral par un cadre de négociations multilatéral plus libéral. A ce titre des règles pour libéraliser substantiellement l'investissement étranger devraient être appliquées le plus rapidement possible et non retardées jusqu'à la mise en place d'autres éléments d'une libéralisation;
5. qu'une législation internationale acceptable sur la concurrence soit élaborée pour empêcher le développement de comportements anticoncurrentiels et de pratiques de monopole par des compagnies aériennes;
6. que les pays en développement, si cela paraît nécessaire, puissent maintenir pour une durée bien définie l'exigence que leurs compagnies aériennes soient substantiellement possédées et contrôlées par leurs propres nationaux. Mais ces sauvegardes devraient être strictement limitées dans le temps et/ou quant à leurs conditions d'application. Il faudrait cependant permettre aux gouvernements d'autoriser la poursuite de services de transport par air relevant du service public, soit sous forme de subventions, soit sous propriété privée locale, sur la base d'une définition internationalement acceptée de ce qui constitue une obligation de service public.