

## Déclaration de politique générale

### Les aides publiques aux compagnies aériennes

Commission des transports par air, 13 juin 1995

#### Recommandations

Au vu de l'évolution de l'environnement réglementaire de l'aviation civile et de la mondialisation de l'industrie des transports aériens, la CCI recommande ce qui suit :

1. Par principe, il devrait être reconnu que l'aide publique aux compagnies aériennes, qu'elle soit directe ou indirecte, fausse le marché et porte préjudice aux compagnies aériennes et aux utilisateurs.
2. Lorsque l'Etat conserve une participation dans une compagnie aérienne, il devrait agir comme n'importe quel actionnaire et ne pas intervenir dans sa gestion quotidienne. Les décisions concernant des questions telles que le remplacement de la flotte, le choix des itinéraires et d'autres du même ordre devraient être prises par la direction de la compagnie aérienne, en fonction des exigences commerciales du marché, et non par des fonctionnaires du gouvernement.
3. Malgré la nécessité de critères plus stricts, conformément aux présentes recommandations de la CCI, une aide publique peut être consentie pour des itinéraires régionaux sensibles soumis à des obligations de service public similaires à celles prévues dans les règles régissant l'accès au marché des transporteurs de l'Union européenne. Les compagnies aériennes qui bénéficient d'une aide pour desservir de telles lignes ne devraient cependant obtenir cette compensation qu'après avoir été choisies à l'issue d'un appel d'offres.
4. Si une aide publique est consentie, sauf dans le cas évoqué dans la recommandation 3, sa durée et sa portée devraient être strictement limitées et elle devrait se fonder sur des considérations commerciales et non politiques.
5. Lorsque des lois obligent les responsables de la réglementation à adopter une attitude neutre vis-à-vis des entreprises publiques et privées, une aide publique ne devrait être consentie que dans des circonstances très exceptionnelles et à titre transitoire. L'aide publique doit être justifiée par la mise en oeuvre d'un véritable plan de restructuration et ne pas être accordée pour couvrir des pertes d'exploitation. La viabilité du plan de restructuration doit être évaluée à la lumière de plans similaires adoptés par des compagnies du même secteur (celui de l'aviation civile) ne bénéficiant pas d'aides publiques. L'aide doit aussi être proportionnée et se limiter au montant indispensable pour l'application des mesures de restructuration. Avant d'approuver de tels programmes d'assistance publique, les mesures de restructuration devraient être examinées à la lumière de cas comparables où les compagnies aériennes ont couvert seules leurs besoins financiers. En particulier, les autorités chargées de la réglementation devraient répondre aux questions suivantes :
  - a) Qu'ont fait les transporteurs privés pour répondre aux conditions commerciales passées et présentes et pourquoi le transporteur public ne devrait-il pas agir de même ?
  - b) Quelles économies le transporteur public pourrait-il réaliser en réduisant ses futurs programmes d'investissement, ses frais et, le cas échéant, la capacité excédentaire qu'il exploite ?
  - c) Le transporteur public a-t-il des actifs qui pourraient être vendus sans préjudice pour son activité principale ?
  - d) Des fonds supplémentaires pourraient-ils être trouvés grâce à des mesures telles que la vente ou la cession-bail d'appareils ?

6. Lorsqu'une aide publique est exceptionnellement consentie, à titre limité, dans quelque région que ce soit, elle devrait avoir le moins de conséquences possible pour les concurrents de la compagnie aérienne en question. De ce fait, toute compagnie aérienne recevant une assistance de l'Etat devrait :
  - (a) se voir interdire d'utiliser cette aide pour augmenter sa capacité et procéder au contraire, dans la mesure du possible, à une réduction significative de cette capacité ;
  - (b) se voir interdire d'utiliser cette aide pour racheter ou prendre le contrôle d'un autre transporteur ;
  - (c) être tenue de démontrer que les intérêts concurrentiels des autres compagnies aériennes ne seront pas négativement affectés.
  
7. Toute aide publique devrait être d'abord évaluée par des experts indépendants, puis contrôlée à un stade ultérieur de son application, de préférence par des experts comptables agréés indépendants, afin de déterminer si elle respecte les principes des présentes recommandations. Les résultats de ce processus d'examen devraient être transparents et devraient être rendus publics.

### **Formes de l'aide publique**

Dans la plupart des pays, le secteur de l'aviation civile est marqué par la propriété et le contrôle publics des compagnies aériennes. A l'exception des Etats-Unis, où le secteur est entièrement privé, la propriété publique partielle ou totale des compagnies aériennes est la règle en Afrique, au Proche-Orient et en Europe ; en Asie, l'Etat détient de 55 à 100 % des parts de plusieurs des principaux transporteurs. Une récente étude portant sur 150 compagnies aériennes dans le monde en dénombre 70 avec une participation majoritaire de l'Etat, 20 avec une participation minoritaire et 60 seulement sans aucune participation publique. Dans l'Union européenne, cinq des principaux transporteurs appartiennent actuellement pour 90 à 100 % à l'Etat.

La propriété partielle ou totale de l'Etat va fréquemment de pair avec des injections de capitaux publics dans les compagnies aériennes en difficulté financière. Pour la seule année 1994, les gouvernements européens ont apporté plus de 7 milliards de dollars à leurs compagnies aériennes nationales, sous forme d'aides directes ou indirectes, et d'autres transporteurs publics européens attendent encore une assistance. Les Etats ont fréquemment soutenu que leur situation d'actionnaire de leur compagnie aérienne nationale justifiait qu'ils y investissent des capitaux, en arguant que c'est là une réaction normale pour un actionnaire.

Les discussions qui se sont déroulées au plan international ont permis de répertorier différentes formes d'aide publique : (1) subventions directes de l'Etat ; (2) prêts consentis à des conditions plus favorables que sur le marché ; (3) émissions d'obligations garanties ou facilitées par l'Etat ; (4) remises sur les services aéroportuaires ; (5) réduction ou exemption des taxes de navigation et d'atterrissage ; (6) remises de prix ou privilèges pour la fourniture de carburant ; (7) monopole des droits de manutention ; (8) concession sans appel d'offres de boutiques hors taxes à l'aéroport de base de la compagnie aérienne ; (9) abandon de créances ; et (10) avantages fiscaux.

### **Justifications de l'aide publique aux compagnies aériennes**

La présence de l'Etat dans le secteur aérien est ancienne et se fonde sur diverses considérations économiques, juridiques, militaires et psychologiques. Certains pays considèrent que les compagnies aériennes assurent un service public et doivent à ce titre être dirigées par l'Etat. Dans d'autres pays, le principe de la souveraineté nationale sur l'espace aérien, inscrit dans l'article 1 de la convention de Chicago de 1944, a justifié la création de "compagnies aériennes nationales" possédées et contrôlées par l'Etat.

Des questions de prestige et de fierté nationale entrent aussi en jeu. Certaines compagnies aériennes sont considérées comme d'importants symboles de l'identité nationale, comme des "porte-drapeau" qui

déploient les couleurs du pays dans le monde entier. Par extension, ces compagnies sont devenues des instruments de la politique gouvernementale.

Ailleurs, des raisons économiques ont été invoquées. Certains pays craignent les conséquences pour l'emploi d'une éventuelle faillite de leur compagnie aérienne nationale. D'autres, en particulier dans le monde en voie de développement, estiment que les compagnies aériennes doivent être soutenues et protégées par l'Etat parce que ce sont des industries naissantes. D'autres encore considèrent que la compagnie aérienne nationale est une importante source de revenus, en particulier pour le tourisme, et que le soutien de l'Etat est nécessaire pour faire profiter tous les citoyens de ces revenus. Dans le même ordre d'idées, beaucoup de gouvernements estiment que si la compagnie aérienne nationale devait tomber aux mains du secteur privé et être soumise au risque d'une faillite, le pays pourrait se trouver privé de sa plus importante source de devises.

Certains pays qui ont une longue tradition de contrôle étatique des industries de base considèrent simplement le fait de posséder et d'aider leur compagnie aérienne comme un prolongement naturel de leur philosophie économique. Beaucoup de ces pays ont peu d'expérience de la propriété privée et ne voient pas l'intérêt de soumettre leur compagnie aérienne aux rigueurs d'un marché concurrentiel.

En Europe, les responsables de la Commission de l'UE expliquent que des raisons juridiques excluent en matière d'aide publique d'édicter une règle absolue du type "une dernière fois" ou de faire dépendre l'approbation d'une aide d'une privatisation. L'article 222 du traité de Rome - la constitution de l'UE - est neutre en ce qui concerne la propriété, ce qui signifie selon la Commission que les Etats ne peuvent être juridiquement contraints de privatiser leurs entreprises publiques. Les articles 92 et 93 du traité contiennent en outre des dispositions spécifiques concernant les aides publiques qui sont compatibles avec le Marché commun ou peuvent être considérées comme telles. Par conséquent, la Commission considère qu'elle ne peut ordonner aux Etats, en termes absolus, de renoncer à posséder des compagnies aériennes ou à les aider ; elle est toutefois tenue de déterminer si cette aide fausse ou menace de fausser la concurrence, conformément aux termes de l'article 92 du traité de Rome.

La question de la propriété et de l'aide publiques est à l'évidence complexe et exige d'être attentivement analysée. Le terme d'"aide publique", en premier lieu, est souvent utilisé sans discernement. Il est par exemple nécessaire d'établir une distinction entre l'Etat qui agit en qualité d'actionnaire et l'Etat qui utilise directement ou indirectement son pouvoir pour subventionner la compagnie aérienne nationale ou lui apporter d'autres formes d'aide économique.

La CCI, consciente de cette complexité, souhaiterait exprimer sur les questions en jeu son point de vue d'organisation mondiale des milieux d'entreprise.

## **L'environnement en mutation de l'aviation civile**

### **Libéralisation des marchés et aide publique**

La première remarque qui s'impose est que l'environnement de l'aviation civile des années 90 est très différent de ce qu'il était quand les Etats ont commencé à exercer leur droit de propriété et leur contrôle sur les compagnies aériennes. La réglementation rigide qui a prévalu sur la quasi-totalité des marchés jusqu'à la fin des années 70 a été graduellement remplacée par des régimes plus concurrentiels, avec une limitation réduite des capacités, une fixation des prix relativement libre et un accès plus facile au marché. En plus des Etats-Unis, où la déréglementation est entrée en vigueur en 1979, les marchés de l'aviation ont été libéralisés en Europe, en Australie, en Nouvelle-Zélande, dans le sous-continent indien et ailleurs.

Jusqu'à la fin des années 70, quand les compagnies aériennes bénéficiaient de la protection du système de réglementation, l'aide publique ne soulevait pas de problème majeur. Mais maintenant que les règles du jeu ont changé, l'aide publique a acquis une importance stratégique nouvelle, car elle peut gravement fausser la concurrence. En effet, dans des marchés libéralisés, si certains transporteurs sont en mesure,

grâce au soutien financier de l'Etat, de supporter des pertes plus importantes que les compagnies purement privées, le terrain de jeu n'est pas égal. Pour qu'un marché libéralisé fonctionne correctement, tous les participants doivent être soumis aux mêmes pressions commerciales.

### **Mondialisation de l'industrie**

La notion de "marché", dans le domaine de l'aviation civile, a aussi évolué. L'on ne peut plus la définir en termes de régions géographiques limitées, car en raison de participations transfrontalières et d'une série d'autres alliances, le marché de l'aviation est devenu mondial. Une récente étude indique que 136 compagnies aériennes dans le monde ont conclu plus de 280 alliances, dans des domaines aussi divers que la vente et le marketing en commun, les vols conjoints pour les passagers et le fret, le partage de code, les promotions à l'intention des passagers réguliers, les contrats de gestion, la restauration et les entreprises communes de manutention au sol et de maintenance. 177 de ces alliances - 62 % environ - ont été conclues depuis janvier 1992.

L'interdépendance des compagnies aériennes de différents pays et régions a notamment eu pour conséquence d'éroder la notion de "compagnie aérienne nationale" et de réduire l'importance des marchés nationaux. Il n'est plus possible de maintenir que les pratiques concurrentielles d'une région ont peu d'effet sur les compagnies aériennes d'autres régions - des questions telles que l'aide publique, l'accès au marché, les prix et les capacités ont des répercussions qui s'étendent bien au-delà des frontières nationales et régionales.

### **La privatisation et ses conséquences**

Les Etats ont de plus en plus souvent tendance à abandonner le contrôle sur leurs compagnies aériennes en les vendant en totalité ou en partie à des investisseurs privés, souvent étrangers. Sur la longue liste des compagnies aériennes en attente d'une privatisation partielle ou totale figurent des transporteurs d'Europe, d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique.

Certains Etats privatisent leur compagnie aérienne parce qu'il leur est difficile, en raison de contraintes budgétaires nationales, de répondre à ses besoins en matière de remplacement de la flotte et de frais d'exploitation ; d'autres ne peuvent plus se permettre de cautionner des transporteurs en difficulté financière ; d'autres encore sont convaincus que dans des marchés libéralisés et concurrentiels, la propriété publique n'est plus viable. Quelle que soient les raisons qui les ont motivées, les privatisations ont desserré les liens entre l'Etat et les compagnies aériennes et ont accordé à leurs dirigeants la liberté de prendre les décisions commerciales rendues nécessaires par l'évolution des conditions du marché.

### **Evaluation des arguments en faveur de l'aide publique aux compagnies aériennes**

Au vu de ces évolutions, les arguments avancés en faveur de l'aide publique ne paraissent plus convaincants :

1. L'argument selon lequel une compagnie aérienne est un service public exigeant l'assistance financière de l'Etat est un vestige du temps où l'aviation civile était une industrie naissante qui avait besoin, pour parvenir à maturité, de subventions publiques. L'aviation civile est maintenant une industrie adulte et de telles mesures ne sont plus nécessaires.
2. L'argument selon lequel les compagnies aériennes sont de prestigieux symboles de l'identité nationale n'a pas résisté à l'évolution de la situation, avec la création de compagnies aériennes multinationales et la reconnaissance de l'importance secondaire des questions de prestige et de fierté par rapport à la nécessité de gérer sagement les compagnies aériennes et d'offrir des services performants aux utilisateurs.
3. L'argument selon lequel la souveraineté nationale sur l'espace aérien donne à l'Etat le droit de subventionner sa compagnie aérienne n'est pas fondé. Il n'y a aucun lien convaincant entre le contrôle de l'espace aérien et les subventions publiques aux compagnies aériennes.

4. L'argument selon lequel les compagnies aériennes doivent recevoir une assistance de l'Etat afin de garantir le revenu de secteurs tels que le tourisme n'est pas étayé par les faits. Même si le tourisme représente une importante source de revenus, les subventions publiques à un transporteur national ne sont pas le seul moyen de préserver ces revenus. Des transporteurs privés peuvent aussi promouvoir le tourisme. En outre, certains pays en voie de développement ont déjà renoncé à leur compagnie aérienne nationale pour un transporteur multinational représentant plusieurs pays de la région. Cette solution aussi permet de protéger adéquatement les revenus du tourisme.
5. L'argument selon lequel la restructuration des compagnies aériennes exige l'aide de l'Etat est à prendre avec des réserves. Certaines compagnies aériennes peuvent effectivement avoir besoin de temps pour se défaire du fardeau d'une direction exercée par l'Etat et de subventions publiques, mais la conversion à une approche plus orientée vers le marché ne devrait pas être inutilement prolongée. En outre, l'aide publique n'est pas forcément nécessaire à la restructuration. Toutes les compagnies aériennes, publiques et privées, doivent passer par une restructuration pour répondre à l'évolution des conditions du marché. Les compagnies aériennes privées, qui ont leurs propres problèmes d'ajustement et ne peuvent faire appel à des fonds publics, se trouvent désavantagées sur le plan de la concurrence. En fait, l'aide publique risque de retarder la restructuration, car elle permet aux décideurs de se dispenser des difficiles décisions à prendre pour prospérer dans un nouvel environnement concurrentiel.
6. L'argument selon lequel l'aide publique n'a pas forcément beaucoup de conséquences pour les concurrents est fallacieux. L'aide publique, directe ou indirecte, a toujours un impact sur la concurrence. Les transporteurs qui bénéficient de l'aide de l'Etat pour résoudre certains problèmes disposent de plus de fonds pour s'assurer un avantage concurrentiel sur leurs rivaux.
7. L'argument selon lequel des porte-drapeau ne devraient pas être autorisés à faire faillite est inacceptable. Si les compagnies aériennes doivent opérer dans un marché concurrentiel, la possibilité d'un échec doit toujours être présente. En outre, pour qu'un marché libéralisé fonctionne correctement, tous les transporteurs doivent être soumis aux mêmes pressions commerciales.