



ASSEMBLÉE — 36^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 40 : Réglementation des services de transport aérien international

PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS

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

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent document soutient que les avantages de la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens sont discutables et que les difficultés économiques qu'elle pourrait susciter ne sont pas abordées de manière satisfaisante. La libéralisation risque 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. En outre, il convient d'émettre des réserves quant à l'incidence des mesures sur la souveraineté et la capacité des États à défendre les intérêts nationaux.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- à 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 ;
- à conclure que les États devraient conserver des outils réglementaires efficaces pour garantir la dimension d'intérêt public des services de transport aérien ;
- à demander au Conseil d'entreprendre de nouveaux travaux pour identifier les mesures qui permettraient de prévenir la sous-enchère en matière de sécurité et de sûreté.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte aux Objectifs stratégiques A, B et D. Elle approfondit les Objectifs stratégiques A et B en maintenant et en développant des réglementations sur la propriété et complète l'Objectif stratégique D en étudiant les tendances propices à une aviation durable.
<i>Incidences financières :</i>	Les activités présentées dans la présente note de travail devront éventuellement être financées au moyen des ressources prévues dans le budget 2008-2010.
<i>Références :</i>	

¹ Les versions anglaise, espagnole et française sont fournies par l'ITF.

1. CONTEXTE

1.1 Les fondements des réserves exprimées par l'ITF concernant les propositions de libéralisation de la propriété et du contrôle 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.

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

2.1 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.

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.

2.3 Le concept de « principal établissement » est ambigu. Par exemple, un transporteur possédant une base navigante « étrangère » considérable et une base dans un autre État, pourrait, sous réserve d'une constitution en société au niveau local, réunir les conditions théoriques et transférer le contrôle réglementaire de cette filiale à un État qui n'est ni le pays de propriété bénéficiaire du transporteur, ni celui dans lequel est situé son siège social. Toute 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 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.

2.5 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 État membre d'exploiter librement des lignes dans d'autres États 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.

2.6 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. 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.

2.7 Seul un cadre mondial d'exigences (au lieu de normes élargies), appliquées de manière cohérente et avec la vérification de leur niveau général de sécurité par l'OACI, 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 États 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 Cette question relève essentiellement de l'autonomie et de la souveraineté économique nationale et, dans certains États, 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 Autoriser la propriété étrangère de transporteurs désignés présente le risque évident d'affaiblir l'influence de l'État désignateur sur cette dimension d'intérêt public de ses services de transport aérien. 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.

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

4.1 On s'attend souvent à ce que la libéralisation des règles de propriété et de contrôle des transporteurs aériens permette aux transporteurs de disposer d'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 moyen 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. 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. Favoriser une croissance stable et ordonnée dans un environnement aux risques faibles (ou prévisibles) constituerait un meilleur moyen de promouvoir l'accès aux investissements futurs.

4.3 On cite également la réduction du recours au soutien des gouvernements comme un avantage découlant de la libéralisation du critère de propriété et de contrôle. Rien dans le régime réglementaire économique actuel n'entrave les cessions d'activités ou les privatisations lorsqu'elles ont été décidées. Ces mesures peuvent être appliquées sans modifier les règles actuelles de propriété et de contrôle.

4.4 Le critère de propriété et de contrôle nationaux entrave la consolidation mondiale du secteur aéronautique. Mais il semble déraisonnable d'ouvrir la voie à ces acquisitions internationales sans préciser les moyens de remédier aux retombées néfastes des concentrations. À 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.

4.5 Enfin, 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). Tant que l'on ne gère pas ce processus 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, il ne devrait pas être poursuivi.