

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
Résumé de recherche

Auteur : David Gillen, Sauder School of Business, Université de la Colombie-Britannique

Titre : Restrictions sur la propriété étrangère dans l'industrie canadienne de l'aviation : Étude et évaluation

Aspects examinés :

- **Restrictions sur la propriété étrangère dans le secteur de l'aviation**

Origines des restrictions sur la propriété étrangère

Les restrictions sur la propriété étrangère des lignes aériennes nous viennent de la Conférence de l'aviation civile de 1944, à l'occasion de laquelle 52 pays ont reconnu le droit de propriété des États sur l'espace aérien au-dessus de leur territoire national, ont établi sous quelles conditions une ligne aérienne pouvait légitimement être considérée comme « nationale » et ont déterminé que les gouvernements devaient assumer un rôle primordial dans la négociation des droits de route. Les restrictions sur la propriété étrangère avaient alors été incorporées à des ententes auxiliaires; on invoquait, pour les justifier, des raisons de sécurité nationale (pouvoir réquisitionner un appareil civil dans des situations d'urgence) et de sécurité économique (contrôler une source majeure de devises, assurer la continuité du service aérien dans des temps difficiles), des préoccupations quant à d'éventuels écarts dans les normes en matière d'emploi et de sécurité, des menaces pour la confidentialité, la crainte que des lignes aériennes ayant des propriétaires communs évitent de se concurrencer et les accords bilatéraux, lesquels requéraient une propriété nationale (d'autant plus que leur modification aurait pu permettre aux lignes aériennes de pays n'ayant pas signé d'accords bilatéraux d'acquérir des droits aériens).

Restrictions sur la propriété étrangère des lignes aériennes au Canada

L'objectif de la *Loi sur les transports au Canada* (1996) est d'assurer des services de transport efficaces et économiques au moyen d'« [...] un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable [...] ». Le Canada n'a signé que peu d'accords « ciel ouvert » jusqu'à maintenant, et encore ne l'a-t-il fait qu'avec des pays d'importance moindre, les États-Unis mis à part. Il négocie actuellement un accord de ce genre avec l'Union européenne (UE) et il a négocié des accords bilatéraux avec 19 de ses États membres. (Les États-Unis, eux, ont signé 90 accords « ciel ouvert ».)

La limite supérieure qu'impose le Canada à la proportion de propriété étrangère d'une ligne aérienne canadienne est de 25 p. 100. De plus, des étrangers ne peuvent détenir le contrôle d'un transporteur aérien canadien. Et si la *Loi sur les transports au Canada* permet au gouverneur en conseil de modifier

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

le pourcentage de participation étrangère, seule une modification de la loi permettrait de retirer la disposition qui interdit le contrôle par des intérêts étrangers. La plupart des ententes bilatérales de service aérien avec les autres nations exigent elles aussi que tout transporteur reconnu par le Canada en tant que ligne aérienne internationale soit « la propriété dans une proportion substantielle *et* sous le contrôle effectif » d'intérêts canadiens.

Tandis qu'elle s'était placée sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, Air Canada arrivait à maintenir son taux de propriété canadienne à 75 p. 100 grâce à l'émission, par l'intermédiaire de la société de portefeuille ACE, d'actions à droit de vote variable de catégorie A auprès d'investisseurs étrangers, diluant ainsi leur droit de vote. Environ 75 p. 100 des capitaux propres d'ACE se trouvent entre les mains d'investisseurs étrangers, contre seulement 17 p. 100 de ceux d'Air Canada; or, étant donné qu'ACE est réputée être canadienne, on considère qu'Air Canada est possédée à 83 p. 100 par des intérêts canadiens, même si, en fait, des étrangers possèdent les trois quarts d'ACE. De son côté, la société WestJet, détenue par des intérêts étrangers à hauteur de 20 p. 100 à 25 p. 100, a mis en place un protocole spécial pour les transferts d'actions à des non-Canadiens, qui vise à suivre les traces de ses rivales par le reclassement de son capital social en actions à droit de vote variable, ce qui permettra à des non-Canadiens d'acquérir plus que 25 p. 100 de ses capitaux propres tout en limitant leurs droits de vote.

Accords aériens internationaux du Canada

En 2006 entré en vigueur un accord « ciel ouvert » entre le Canada et le Royaume-Uni. Selon les termes de cet accord, les lignes aériennes canadiennes peuvent désormais offrir un nombre illimité de vols à destination et en provenance de pays tiers *via* le Royaume-Uni, et ce dernier peut faire de même *via* le Canada. Cet accord ne prévoit aucune restriction quant à la fixation des tarifs aériens, mais il en contient relativement à la désignation des transporteurs, à la désignation des villes et à la capacité – au moyen de la désignation du type d'appareil – de même qu'il comporte des clauses de refus unilatéral d'un tarif (ou bilatéral dans le cas du fret).

Le Canada négocie actuellement avec l'Union européenne un accord « ciel ouvert » qui permettrait de régir toutes les relations en matière d'aviation au moyen d'une seule réglementation. À ce jour, le Canada a signé des accords bilatéraux avec 19 des 27 États membres de l'UE.

Quant au Canada et aux États-Unis, ils ont révisé leur accord bilatéral en 2005, y incluant des droits de cinquième liberté¹ sans restriction tant pour les passagers que pour le fret, des droits de septième liberté² sans restriction pour le fret, la co-terminalisation complète du fret, la numérotation du service aérien

¹ Droit ou privilège accordé par un État à un autre État de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers.

² Droit ou privilège accordé par un État à un autre de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

transitaire pour les activités menées dans le cadre des droits de sixième liberté¹, la libre fixation des tarifs aériens sur les activités effectuées en vertu des droits de cinquième et de sixième liberté et la suppression des règlements régissant les systèmes informatisés de réservation. Le cabotage, les droits d'établissement et les activités menées dans le cadre des droits de septième liberté pour des vols avec passagers ne figurent pas dans l'accord révisé en 1995.

Restrictions que d'autres pays imposent quant à la propriété étrangère des lignes aériennes

Le Chili est le seul pays au monde où il n'existe actuellement aucune limite quant à l'investissement étranger dans les lignes aériennes opérant sur le plan national ou international. Les États-Unis et le Canada restreignent tous deux la propriété étrangère à 25 p. 100; toutefois, les États-Unis ont déjà permis, dans certains cas, des participations allant jusqu'à 49 p. 100. Dès mai 2003, le gouvernement états-unien proposait de relever le pourcentage du total des actions avec droit de vote pouvant être détenu par des intérêts étrangers à 49 p. 100, mais le débat n'est toujours pas clos. L'UE a pour sa part entrepris d'abolir toute restriction pour ses membres et a fixé à 49 p. 100 le pourcentage de propriété permis à des intérêts non européens.

Au cours de 2007, les administrations de l'UE et des États-Unis ont signé un accord « ciel ouvert » préliminaire qui permet à leurs lignes aériennes respectives d'effectuer des vols directs entre n'importe quelle ville des États-Unis et n'importe quelle autre située dans l'un des pays membres de l'UE. Ces vols peuvent aussi être en provenance de n'importe quels pays tiers *via* la Communauté européenne, à destination de n'importe quelles villes aux États-Unis et au-delà, *via* n'importe quel point intermédiaire, et vice versa. Cet accord a le mérite d'offrir plus de flexibilité aux transporteurs européens qui veulent fusionner, étant donné que ceux-ci ne risquent pas de perdre leurs droits transatlantiques si jamais ils sont achetés par des investisseurs étrangers. L'accord ne donne pas aux transporteurs européens de droit de cabotage (le fait de prendre des passagers aux États-Unis, à destination de villes états-uniennes). Les investisseurs de l'UE peuvent détenir jusqu'à 49,9 p. 100 des capitaux propres d'une ligne aérienne états-unienne, et même plus dans certains cas, pourvu que pas plus de 25 p. 100 des actions avec droit de vote ne soient détenues par des étrangers et que la ligne en question demeure sous le contrôle effectif de citoyens des États-Unis. De même, les investisseurs états-uniens peuvent détenir un intérêt minoritaire dans les lignes aériennes des pays membres de l'UE.

Il semble que Delta et Northwest Airlines, United et Continental de même que US Airways et American Airlines, respectivement, se préparent à fusionner. Si ce scénario se réalisait, les États-Unis ne compteraient alors plus que trois

¹ Droit ou privilège de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

transporteurs majeurs, chacun ayant une portée mondiale en raison de ses alliances. L'Europe a pour sa part connu de nombreuses fusions et acquisitions inter pays majeures. Ces consolidations aux États-Unis et en Europe pourraient déboucher sur un réseau mondial reposant sur trois alliances puissantes qui occupent une position de force dans différentes régions du globe.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, il est permis aux étrangers d'acquérir jusqu'à 49 p. 100 des capitaux propres d'un transporteur international (avec quelques réserves dans le cas de Qantas) et jusqu'à 100 p. 100 de ceux d'un transporteur intérieur. La limite permise pour la propriété étrangère dans la plupart des autres pays est de 49 p. 100 ou moins, et ce, pour toutes les lignes aériennes.

Les droits d'établissement

Outre le relâchement des règles sur le pourcentage permis de propriété étrangère en général, il existe un autre moyen de libéraliser graduellement l'investissement étranger, soit l'octroi de droits d'établissement. Ces droits permettent à un transporteur aérien étranger (ou à un autre investisseur) de mettre en opération une ligne aérienne distincte dans le pays hôte, soit en acquérant un transporteur déjà existant, soit en en créant un nouveau. Par exemple, au Canada, un tel transporteur n'aurait le droit d'assurer qu'un service intérieur, il serait soumis à la taxation ainsi qu'aux lois et règlements du pays, il emploierait des travailleurs canadiens et il utiliserait des équipements canadiens. L'octroi de droits d'établissement est désormais possible en Australie, où le marché intérieur s'est trouvé fortement stimulé par des baisses de tarifs et la diversification de l'offre de routes. Toutes les restrictions sur les services aériens et les investissements dans ce secteur ont été levées au sein de l'Union européenne ainsi qu'entre cette dernière et l'Islande, la Norvège et la Suisse.

Arguments invoqués contre le relâchement des restrictions sur la propriété étrangère

Les opposants au droit d'établissement prétendent que de tels transporteurs intérieurs n'opéreraient que dans le but de fournir de la clientèle pour les destinations desservies par la ligne principale de la compagnie mère, ce qui reviendrait, dans les faits, à lui accorder des droits de cabotage. Les transporteurs étrangers se trouveraient donc à éroder la rentabilité des transporteurs canadiens en ne desservant que les routes les plus lucratives.

De la même manière, ses détracteurs allèguent que les lignes aériennes étrangères qui achèteront des transporteurs intérieurs pourraient cesser de desservir les routes les moins rentables, ce qui, en fait, ne se produirait que si ces routes étaient exploitées à perte et qu'elles n'étaient maintenues que grâce au jeu de l'interfinancement. Toutefois, on ne connaît que peu de cas de ce genre – en tout cas, on n'en a aucune preuve formelle; et de toute manière, ce scénario ne tient pas la route économiquement parlant, à moins que le marché

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

connaisse une déficience. Un transporteur bien géré ne s'engagerait que dans le service de routes qui peuvent s'avérer rentables.

Un autre argument lié au précédent veut que l'aviation soit un facteur important de développement de l'économie nationale et qu'il soit plus facile pour le gouvernement d'exercer un contrôle sur des lignes aériennes nationales, pour les encourager, par exemple, à desservir des régions non rentables, dans le but de favoriser le développement économique local. En réalité cependant, les subventions représentent probablement un meilleur moyen d'atteindre le même résultat.

D'autres arguments en faveur des restrictions sur la propriété étrangère se fondent sur des préoccupations en matière de sécurité nationale, et ce, même si les lignes aériennes étrangères sont soumises aux lois du pays hôte.

Les pilotes ont clairement fait valoir leur opposition, alléguant que des emplois locaux et, plus particulièrement, les affectations les mieux rémunérées sur les routes internationales, risqueraient d'aller à des employés étrangers; cependant, le fait de restreindre l'accès aux marchés et aux capitaux dans le seul but de favoriser une catégorie de travailleurs ne constitue pas une politique saine.

Arguments invoqués en faveur du relâchement des restrictions sur la propriété étrangère

En faveur du relâchement, on peut faire valoir que la libéralisation des restrictions sur la propriété ouvrirait aux lignes aériennes l'accès à un bassin de capital plus vaste, ce qui leur permettrait d'abaisser leur coût moyen du capital, de réduire leur endettement, de consolider leur position, d'améliorer leurs services et, éventuellement, d'éviter la faillite.

L'arrivée de lignes aériennes étrangères stimulerait la compétitivité des lignes existantes tout comme celle des nouveaux arrivants, en exerçant une pression à la baisse sur les prix et en favorisant l'offre de produits différenciés. Les investissements étrangers pourraient aussi susciter le transfert de nouvelles technologies, connaissances et compétences ainsi que l'apport d'autres ressources ou actifs incorporels.

Les investisseurs étrangers peuvent retirer un avantage de l'élargissement de l'accès à un marché réservé, en acquérant une participation dans un transporteur national et en obtenant un plus grand nombre de créneaux dans les aéroports les plus achalandés. Quant aux lignes nationales, et surtout celles qui opèrent dans de petits marchés intérieurs, elles peuvent profiter d'une expansion de leurs réseaux. Les alliances, du simple accord de commercialisation au partage de codes, en passant par les coinvestissements et les appariements d'horaires et de produits, peuvent aussi procurer certains de ces avantages, mais elles demeurent cependant une réponse imparfaite à la question de la propriété et de la restriction de l'accès au marché.

Il est impérieux que le Canada suive l'exemple de l'accord États-Unis-Union européenne, sinon le risque de voir le trafic aérien détourné vers les aéroports états-uniens ira en augmentant. Dans le cas où le Canada conclurait avec

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

l'Union européenne un accord « ciel ouvert » sans restriction sur la propriété, les transporteurs étrangers établis au Canada pourraient profiter des conditions de l'accord « ciel ouvert » entre le Canada et les États-Unis (en fonction de la position qu'adopteraient ceux-ci à cet égard).

Nous ne devrions pas faire de la réciprocité une condition de la libéralisation; toutefois, une approche multilatérale comporte des avantages. Une libéralisation multilatérale, comme celle créée par l'accord États-Unis-Union européenne, requiert une politique plus libérale sur le plan des investissements transfrontaliers et du relâchement des restrictions nationales sur la concurrence internationale. Elle implique une influence plus grande du libre marché international sur la fixation des prix, le choix des routes et des capacités de même que sur l'arrivée de nouveaux joueurs dans l'arène.

Conclusions

Trois mesures s'imposent : premièrement, il faudrait immédiatement porter la proportion de propriété étrangère permise à 49 p. 100; deuxièmement, il faudrait permettre l'établissement de transporteurs intérieurs. Ces deux mesures lanceraient un signal clair que l'évolution vers la libéralisation s'accélère et que des changements doivent nécessairement être apportés pour que le reste des restrictions sur la propriété puissent être levées.

De tels changements comprennent une indication claire de la façon dont les contrôles nationaux sur la réglementation en matière de sûreté et de sécurité pourraient être maintenus, des moyens par lesquels les exploitants de lignes intérieures pourraient éviter de « perdre leur identité », ce à quoi ils s'exposent en négociant un accès à des marchés étrangers et la mise en place d'un dispositif permettant d'éviter les abus d'utilisation de pavillons de complaisance ou de « coquilles vides », aussi bien que les abus que pourraient commettre les transporteurs bénéficiaires sans contrepartie en provenance de pays tiers qui n'ont pas d'accord « ciel ouvert » avec un pays hôte.

À moyen terme, des négociations devraient être entreprises afin de changer les critères selon lesquels on juge qu'une ligne aérienne est ou non un transporteur intérieur, pour les faire passer de la participation dite substantielle des citoyens du pays et du contrôle qu'ils exercent sur le transporteur à l'endroit où l'entreprise mène la majorité de ses activités (un siège social étant trop facile à déménager).