

PRIVATISATION ET TRANSPORT AERIEN EN ALGERIE

A. Tabet DERRAZ; F. KADDOUS*

Les transports aériens représentent aujourd'hui un secteur économique important de prestation et d'exportation de services. Le développement de ce secteur nécessite de lourds investissements et suppose une très grande sensibilité à l'égard des aléas conjoncturels et du contexte politique et économique, interne et international. La structure générale de l'aviation civile a connu de profondes mutations. La déréglementation et la libéralisation du transport aérien constituent la tendance dominante à l'heure actuelle. Ces nouvelles données bouleversent les conditions traditionnelles d'exploitation des compagnies aériennes. Elles engendrent principalement, une intensification de la concurrence entre les compagnies aériennes, et de nouveaux besoins d'investissement.

De nombreux pays déploient de grands efforts pour rechercher les moyens et les solutions pour faire face à cette nouvelle situation. La compagnie Air-Algérie n'échappe pas à ces contraintes, d'autant plus qu'elle est confrontée à d'importants problèmes de financement liés au besoin de maintenance et de renouvellement de sa flotte. En effet, depuis le mois de janvier 1995 la compagnie Air-Algérie est le seul transporteur aérien exploitant les lignes à partir de l'Algérie et en direction de l'Europe. Ceci augmente le taux d'utilisation des appareils, d'où une maintenance plus importante de ces derniers, alors que la flotte a atteint un degré avancé de vieillissement. En outre, la situation sécuritaire précaire sur certains grands axes routiers, a poussé de très nombreux usagers à recourir à l'avion comme moyen de transport, ce qui accentue la tension sur ce mode de transport et sur la compagnie Air-Algérie. C'est la raison pour laquelle l'acquisition de nouvelles capacités s'impose. Cependant, la compagnie de transport aérien ne peut plus, comme précédemment, compter uniquement sur l'Etat pour régler ses problèmes de financement, car, celui-ci assume de plus en plus difficilement ses obligations financières.

* Maîtres de conférences à la Faculté de Droit. Université d'ES-SENIA - Oran.

La question qui se pose dès lors, est de savoir comment la compagnie pourra faire face à ses nouvelles contraintes financières. La réponse à cette question soulève de nombreux problèmes d'ordre technique, juridique et économique qu'il convient de présenter à travers notamment, l'étude de l'environnement international et de ses principales caractéristiques actuelles, dans lequel évolue la compagnie nationale, le contexte national et les nombreuses réformes entamées ou à suggérer dans ce domaine, et les modalités de privatisation de la compagnie de transport aérien.

I - CARACTERISTIQUES DU MARCHE INTERNATIONAL DE TRANSPORT AERIEN

L'évolution du marché de transport aérien international a été dominé ces dernières années par la politique de dérèglementation et de libéralisation appliquée aux Etats-Unis et en Europe, par un mouvement de privatisation apparu d'abord en Asie, et enfin par les efforts de construction et d'unification du marché du transport aérien européen.

1 - Dérèglementation et libéralisation du transport aérien international dans les pays développés

La libéralisation d'une activité donnée à un moment donné suppose la levée des restrictions antérieures auxquelles cette activité était soumise. Ainsi, la libéralisation du transport aérien aux Etats-Unis est basée sur l'élimination de tout contrôle gouvernemental pour permettre le libre jeu des forces du marché en se contentant de les soumettre à l'application des lois anti-trust pour la protection des consommateurs. L'application de cette politique représente une rupture avec les habitudes antérieures acquises dans ce domaine. C'est en 1984, avec la loi d'organisation du transport aérien la Civil Aeronautics Board Sunset Act, qu'est consacrée légalement à la politique de dérèglementation aux Etats-Unis. Cette politique a eu pour conséquences principalement, la création de nouvelles compagnies de très grande dimension et l'internationalisation des compagnies intérieures américaines. De ce fait, l'Europe a tout de suite dû faire face à l'activité de nouvelles compagnies très puissantes sur les liaisons Europe-Etats-Unis, désirant également obtenir de nouvelles parts de marché à partir de l'Europe. Ainsi est apparue la nécessité d'une nouvelle adaptation du transport aérien en Europe. C'est ainsi que la Grande Bretagne a envisagé dès le début des années 80 la privatisation de la compagnie British Airways pour une meilleure productivité afin de faire face à la concurrence internationale. (La compagnie British Airways a été privatisée en février 1987).

La réaction aux transformations du contexte international en matière de transport aérien a conduit notamment en Europe et surtout en Asie à donner la priorité aux politiques de privatisation.

2 - La privatisation des compagnies aériennes asiatiques

Un autre événement a dominé l'évolution du marché du transport aérien international. Il s'agit de la privatisation de certaines compagnies d'Asie telles que Japan Airlines (JAL) ou Singapore Airlines (SIA) ou encore Malaysien Airlines System (MAS).

Ainsi par exemple, la privatisation complète de la Japan Airlines a été réalisée en 1987. Auparavant, cette compagnie se présentait comme une société d'économie mixte relevant du droit privé où l'Etat était le principal actionnaire avec plus du tiers du capital. La privatisation de cette compagnie a été considérée comme la solution essentielle pour adapter la Japan Airlines aux nouvelles conditions de la concurrence en matière de transport aérien.

De même, la privatisation des autres compagnies aériennes d'Asie, visait à donner à ces dernières de nouveaux moyens financiers afin d'accroître leurs parts de marché. Ainsi ces privatisations successives vont accroître la concurrence internationale en matière de transport aérien, ce qui a rendu nécessaire une adaptation des compagnies dans les autres régions du monde.

Aujourd'hui les responsables de l'aviation civile sont convaincus que le transport aérien en Afrique est affecté directement par ce qui se passe dans le reste du monde. Les compagnies aériennes du Maghreb en général et la compagnie de transport aérien Air-Algérie en particulier, évoluent donc dans un contexte international marqué par une vive concurrence, un mouvement important de privatisation des compagnies aériennes des pays développés et par la construction de l'Europe, qui se présente comme le premier marché libre du monde au voisinage du Maghreb.

II - LE CADRE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE DU TRANSPORT AERIEN EN ALGERIE

Si l'on devait faire un bilan des faiblesses du transport aérien en Afrique, on dirait que celui-ci se caractérise par :

- Un manque de ressources financières pour le renouvellement rationnel d'une flotte économiquement efficace et rentable, répondant non seulement aux normes acoustiques, mais également aux contraintes de la concurrence internationale.

- Un manque de devises étrangères.

- Un coût élevé de carburant.

- Une absence de coopération réelle entre les compagnies aériennes.

C'est dans un tel contexte, que le transport aérien africain en général, et algérien en particulier, doit affronter la concurrence internationale. A tout cela s'ajoutent des difficultés d'ordre juridique.

1 - Inadéquation de la législation interne en matière de transport aérien

En réalité, après plusieurs années d'indépendance, un grand nombre d'Etats africains ne disposent que de réglementations parcellaires codifiées.

L'Algérie n'échappe pas à cette situation. Les transports aériens ont pendant longtemps été régis par la loi n° 64-166 du 8 juin 1964 relative aux services aériens¹. Cette législation est caduque à l'heure actuelle. Ce texte juridique revêt un caractère libéral, car au départ, il ne confiait nullement le monopole de l'exploitation des services aériens à la compagnie Air Algérie. Le monopole sur les transports aériens a été accordé plus tard à la compagnie Air Algérie par l'ordonnance n° 75-39 du 17 juin 1975 (article 2).

En effet, l'exploitation d'un service aérien était simplement soumise à l'obtention d'une autorisation du ministère chargé de l'aviation civile². Les tentatives de redynamisation de cette compagnie aérienne se sont heurtées à un environnement juridique et structurel inadéquat. Aussi la révision de ce cadre devrait être une priorité, et devrait se réaliser à la lumière de la nouvelle philosophie politique et économique engagée par le pays. Il s'agit d'abord de se doter d'un code de l'aviation civile qui dégagerait clairement la nouvelle politique aéronautique du pays. En effet, depuis

¹ J.O n° 49 du 16-06-1964, p. 666.

² Articles 5 - 6 - 8 - 9 - 11 de la loi portant services aériens.

plusieurs années, l'aviation civile en Algérie fonctionne sur la base d'un cadre juridique largement dépassé.

Il s'agit ensuite, de réviser certaines dispositions juridiques et constitutionnelles.

L'article 17 par exemple de la Constitution dispose que " la propriété publique, bien de la collectivité nationale, est établie sur les transports aériens". Au regard de cette disposition, on ne peut donc parler de démonopolisation des services aériens. Pour permettre la libéralisation de ce secteur, cette disposition ne devrait concerner que l'espace aérien national. En effet, ceci n'empêcherait plus l'exploitation des services aériens par une personne de droit public ou de droit privé. Le rôle de l'Etat par exemple, se limiterait alors à la sécurité des opérations aériennes, le contrôle technique des appareils, la fixation des conditions de navigabilité des aéronefs, la délivrance des certificats de navigabilité etc... .

2 - Réformes économiques générales et révision du cadre juridique en matière de transport aérien

L'Etat n'est plus en mesure de soutenir et de financer la compagnie Air Algérie qui connaît de graves difficultés liées à l'achat de pièces de rechange et au besoin de modernisation de sa flotte, notamment ses Boëing B 727, 200 gros consommateurs de carburant, et qui risqueraient de ne plus recevoir à court terme, l'autorisation d'atterrissage dans les aéroports internationaux, s'ils ne bénéficiaient plus de dérogations relatives aux spécifications de l'annexe 16 de l'OACI en matière d'émissions sonores des aéronefs.

De profondes mutations sont attendues en matière d'aviation civile en Algérie. Déjà, le texte portant avant projet de code de l'aviation civile, adressé par le ministère des transports aux entreprises sous tutelle, aux directeurs généraux et aux secrétaires syndicaux, pour avis et observation, prévoit que "les activités de prestation de services relevant du secteur, et qui sont commerciales seront ouvertes à la concurrence". De grandes transformations sont prévisibles dans ce secteur, au regard des exigences dues à la croissance rapide et diversifiée, au renouvellement des flottes, à l'extention rationnelle des réseaux, à la modernisation des infrastructures et des installations. Le ministère des transports précise dans ce sens "qu'il convient de permettre par l'investissement privé direct ou par le recours au partenariat tant national qu'étranger, un apport de capitaux, l'ouverture de marchés internationaux et l'aquisition de l'expérience dans le management".

Ainsi donc, la démonopolisation et l'ouverture à la concurrence des activités commerciales constituent les moyens à mettre en oeuvre pour permettre une meilleure efficacité du secteur.

Les autorités politiques n'envisagent pas une privatisation totale de la compagnie Air Algérie, mais déjà l'orientation vers une participation de l'investissement privé est préconisée. Il convient dès lors, de conclure à l'existence d'une volonté réelle de réduire de manière sensible l'emprise de l'Etat sur la compagnie aérienne nationale pour lui permettre d'être plus compétitive³.

Par ailleurs, le mouvement de privatisation dans le transport aérien qui s'est développé en Europe, a modifié l'environnement économique international pour les compagnies aériennes des pays sous développés, et notamment des pays africains. Il serait de ce fait, intéressant de présenter les différents procédés juridiques et financiers utilisés en Europe lors des opérations de privatisation des compagnies aériennes publiques. Cette expérience peut servir de référence, afin de permettre le choix des voies les plus appropriées pour répondre aux impératifs économiques et politiques de l'Algérie.

III - EXPERIENCES ET MODALITES DE PRIVATISATION DES COMPAGNIES AERIENNES

Il existe de nombreuses techniques de privatisation des compagnies aériennes compte tenu des choix politiques, des traditions juridiques de chaque pays et des niveaux de développement des marchés financiers. En effet, la privatisation peut porter sur la capital, la gestion ou le régime juridique d'une compagnie aérienne, ou encore toucher la propriété substantielle de l'Etat ou enfin concerner une entreprise, un groupe d'entreprises ou le secteur du transport aérien⁴.

³ Il faut situer ces décisions dans le contexte général de la nouvelle politique économique adoptée en Algérie, marquée par la promulgation de nombreux textes juridiques (loi portant code des investissements, loi relative à la concurrence, l'ordonnance portant sur la privatisation des entreprises publiques, projet d'ordonnance relatif à la gestion des capitaux marchands etc...) en faveur d'une libéralisation de l'économie nationale et la mise en place des mécanismes de l'économie de marché.

⁴ Cf. L. RAPP et F. VELLAS "la privatisation des compagnies aériennes en Europe" ITA Etudes et Documents 88/3 p. 30 et suiv.

1 - La privatisation de la gestion, du capital, ou du régime juridique des compagnies aériennes

Le plus souvent en Europe, c'est par la cession de tout ou partie des participations de l'Etat actionnaire, que s'est réalisée la privatisation des compagnies aériennes. Cette cession s'est faite soit :

- Par l'introduction d'actions en bourse (cas de British Airways).
- Par la remise d'actions aux salariés par un système préférentiel de souscription ou d'échange, ou par une vente directe.
- Par une augmentation du capital avec une abstention; de souscription de la part des actionnaires publics (cas de KL M).
- Par ailleurs, l'Etat peut toujours contrôler la gestion de la compagnie aérienne dont le capital a été privatisé si :
 - l'Etat détient une participation majoritaire lui permettant de contrôler les organes de direction : conseils d'administration ou de surveillance, P.D.G Directoire.
 - La cession ne concerne que des démembrements d'actions (par exemple les titres participatifs sans droit de vote : Loi Delors du 3 janvier 1983 en France).
 - Par le biais de dispositions spéciales dérogeant au droit des sociétés commerciales, l'Etat contrôle le conseil d'administration ou de surveillance, malgré une participation minoritaire.

L'entreprise est soumise à régime d'autorisation administrative qui permet aux autorités de tutelle de contrôler sa politique et de limiter le pouvoir de décision de ses organes de direction.

Par ailleurs, la gestion de l'entreprise publique peut être confiée à une entreprise privée. C'est l'exemple d'Air Zaïre dont la gestion est assurée par UTA. Dans ce cas, la privatisation se fait sur la base d'un contrat de gestion qui peut laisser les risques de l'exploitation à la charge de l'actionnaire public, moyennant la perception d'une rémunération le plus souvent proportionnelle au chiffre d'affaires ou au revenu brut d'exploitation.

A l'inverse, le contrat peut également réserver les risques de l'exploitation à l'entreprise privée utilisatrice des actifs de l'entreprise publique, moyennant le versement d'une redevance à l'actionnaire public⁵.

⁵ L. RAPP et F. VELLAS op. cit. p. 39.

La privatisation du capital ou de la gestion d'une compagnie aérienne n'implique pas nécessairement la privatisation de son régime juridique.

2 - La privatisation et le problème de la propriété substantielle de compagnies aériennes

De nombreux accords entre Etats relatifs aux services aériens prévoient que les compagnies désignées appartiennent à un Etat parce qu'elles y ont leur siège social, mais également parce que leur propriété substantielle est entre les mains de cet Etat ou entre les mains des ressortissants de cet Etat. La privatisation des compagnies aériennes publiques pose à nouveau le problème de l'interprétation d'une telle condition, parce que la privatisation peut entraîner la participation d'actionnaires étrangers dans le capital social. La propriété substantielle dont il est question dans les conventions internationales, ne concerne nullement le caractère public ou privé de l'entreprise en question. Il s'agit à ce niveau de préciser la nationalité des actionnaires qui doivent être en majorité des ressortissants (personnes physiques ou morales de droit public ou privé) de l'Etat dont l'entreprise relève. Autrement dit, la privatisation d'une compagnie ne fait pas obstacle à la satisfaction d'une telle condition si la majorité des actions de l'entreprise privatisée restera la propriété des ressortissants de l'Etat concerné.

L'expérience européenne dans ce domaine, montre que l'Etat peut dans ce cas recourir à différentes techniques :

- Un droit d'option préférentiel sur une partie des actions, lui permettant, en cas de nécessité de redevenir majoritaire dans le capital social de la compagnie (exemple de KLM).

- Des dispositions statutaires dérogeant au droit commun des sociétés commerciales lui garantissant une majorité des sièges au conseil d'administration ou de surveillance en dépit du fait qu'il soit actionnaire minoritaire(cas de KLM).

- L'existence d'une législation des investissements très restrictive à l'égard des investissements étrangers.

- Par ailleurs, une distinction s'impose à ce niveau entre la propriété substantielle d'une compagnie et les actifs de la compagnie. Ce qui est visé, au sens des conventions internationales, c'est la propriété de l'entreprise et notamment du fonds de commerce qu'elle représente. Ce dernier est constitué de biens et de droits comme par exemple, le droit d'usage de la compagnie sur un appareil dans le cadre d'un leasing. De ce fait, une compagnie aérienne peut ne pas être propriétaire des appareils qu'elle utilise sans que sa "propriété substantielle" telle qu'entendue dans le cadre des conventions internationales, ne soit mise en cause.

3 - La privatisation d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises

Le plus souvent la privatisation touche une seule entreprise publique. Ce sont fréquemment les actifs qui sont concernés par cette opération, notamment par la vente ou la location, au secteur privé, des immeubles de l'entreprise. Qu'en est-il alors des droits de trafic constitutifs des actifs de l'entreprise ? peuvent-ils également faire l'objet d'une cession ? cela ne semble pas évident. En outre, il ne semble pas certain que si une telle cession pouvait être admise, qu'elle puisse être réalisée indépendamment de la cession totale du fonds de commerce de chaque compagnie.

Par ailleurs, l'opération de privatisation peut concerner un groupe d'entreprises publiques. Dans ce cas, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

- La privatisation peut ne toucher que l'entreprise mère.

- La privatisation peut également ne concerner que les filiales indépendamment de l'entreprise-mère. Lorsque l'entreprise-mère est constituée en société holding par la cession de ses actifs à des filiales, la privatisation des filiales permet de vider de son contenu financier, le portefeuille de l'entreprise -mère⁶.

- Enfin, on peut envisager une privatisation totale, de l'entreprise-mère et de ses filiales.

La privatisation d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, peut entraîner, progressivement, la privatisation de tout un secteur d'activité (tel que le secteur du transport aérien). En effet, la politique de privatisation qui a d'abord porté sur une ou plusieurs compagnies aériennes, a par la suite été étendue dans certains pays (exemple : Grande Bretagne), aux aéroports ou à l'ensemble du secteur des transports.

D'une manière générale, il semble aujourd'hui que la privatisation des entreprises publiques ne soit pas une simple mesure d'opportunité, un simple choix politique, elle nous est imposée par les lois générales de l'économie⁷. La privatisation des entreprises n'est donc pas un choix politique, elle est une exigence économique si l'on veut

⁶ L. Rapp et F. VELLAS, op. cit., p. 50.

⁷ J. GARELLO "La privatisation des entreprises facteur de progrès" El Mayadine. Revue universitaire des études juridiques, économiques et politiques. Faculté des sciences juridiques économiques et sociales d'Oujda, n° 2, 1987, pp. 13-20.

accompagner les mutations actuelles avec toutes les chances de progrès. Cependant, dans les pays sous-développés, la privatisation ne peut être envisagée de la même façon que dans les pays développés. En effet, dans ces pays le capital privé est trop peu développé (absence de marché financier) pour permettre une véritable répartition du capital auprès du public. En Algérie notamment, une réflexion globale sur l'ensemble de la politique du transport aérien s'impose. L'expérience européenne de privatisation des compagnies aériennes ou des aéroports, peut servir d'exemple, mais en y apportant de nombreux correctifs pour tenir compte des réalités politiques et économiques de ce pays.