

N° 424

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile,

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Jean-Louis Carrère, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Bernard Piras, Jean-Pierre Placade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : 2067, 2159 et T.A. 467
Deuxième lecture : 2271, 2391 et T.A. 521

Sénat : Première lecture : 254, 264 et T.A. 105 (1999-2000)
Deuxième lecture : 369 (1999-2000)

Transports.

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
EXAMEN DES ARTICLES	6
• <i>Article 3</i> - (article L.342-3 du code de l'aviation civile) - Elargissement du Conseil d'administration de la société Air France	6
TABLEAU COMPARATIF	10

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis en deuxième lecture à votre examen tend à élargir le Conseil d'administration de la société Air-France et à modifier les relations de cette société avec l'Etat.

Ce texte comporte trois articles modifiant les dispositions du code de l'aviation civile relatives à Air France, dont un seul, l'article 3, reste en discussion.

Les deux premiers articles, adoptés dans les mêmes termes, par le Sénat et l'Assemblée nationale, tendent à simplifier certaines procédures entre l'Etat et l'entreprise.

Votre Commission avait estimé que ces dispositions -de portée limitée- s'inscrivaient dans une logique d'ouverture du capital et d'allègement de la tutelle de l'Etat qui conforte l'autonomie de gestion d'Air France.

L'article 1^{er} prévoit ainsi de supprimer:

– les dispositions de l'article L.341-1 du code de l'aviation civile relatives aux conditions générale d'exploitation du transport aérien par Air France ainsi qu'à l'allocation de subventions pour les lignes exploitées en concurrence avec d'autres sociétés françaises de transport aérien, dans la mesure où celles-ci relèvent désormais de règlements communautaires applicables à tous les transporteurs aériens communautaires ;

– l'autorisation préalable des deux ministres de tutelle en matière de prises de participations d'Air France dans des entreprises présentant un caractère annexe par rapport à son activité principale.

L'article 2 prévoit d'abroger les dispositions relatives à la contrainte d'équilibre financier figurant à l'article L.342-2, superfétatoire au regard de l'objet même de l'entreprise. Il prévoit également de prendre en compte, parmi les obligations devant faire l'objet de contrats préalables qui lui sont imposées dans l'intérêt général, le cas spécifique des obligations de service public définies par le règlement communautaire du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aux liaisons aériennes intracommunautaires.

L'article 3, qui reste en discussion, modifie, quant à lui, l'article L.342-3 du même code. Il substitue aux dispositions offrant à la compagnie la possibilité d'émettre des emprunts avec la garantie de l'Etat, de nouvelles dispositions relatives à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France. Le texte proposé par cet article élargit le Conseil d'administration afin de tenir compte de l'entrée de nouveaux actionnaires privés et du renforcement de l'actionnariat des salariés.

En première lecture, Le Sénat avait adopté, à cet article, deux amendements tendant, d'une part, à porter de vingt et un à vingt-trois le nombre d'administrateurs d'Air France et, d'autre part, à préciser que la composition du conseil d'administration doit respecter la répartition du capital.

L'objectif poursuivi par ces deux amendements, présentés par M. Ladislav Poniatowski avec l'avis favorable de la Commission des Affaires économiques, est d'assurer une représentation plus équilibrée des investisseurs privés autres que les salariés.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a pas souhaité retenir les apports du Sénat. Le rapporteur de la commission de la production et des échanges a notamment estimé que l'augmentation du nombre d'administrateurs de 21 à 23 serait préjudiciable à l'appréciation portée par la communauté financière sur la compagnie et nuirait à l'efficacité des travaux du conseil d'administration. L'Assemblée Nationale a, en conséquence, rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

Votre commission n'a pas été convaincue par cette argumentation. Elle juge, comme il est indiqué dans l'examen des articles, que le dispositif proposé par le Sénat permet une participation de l'Etat, des salariés et des investisseurs privés au sein du conseil d'administration d'Air France plus représentative de leur engagement respectif dans le capital de cette compagnie.

Votre commission vous propose en conséquence de rétablir le texte que la Sénat a adopté en première lecture.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

(article L.342-3 du code de l'aviation civile)

Elargissement du Conseil d'administration de la société Air France

• Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture

L'article 3 du projet de loi supprime les dispositions actuelles de l'article L.342-3 du code de l'aviation civile et les remplace par de nouvelles dispositions. Dans sa rédaction actuelle, l'article L.342-3 dispose qu'en vue de financer ses immobilisations et d'augmenter son fonds de roulement, la société Air France est habilitée à émettre dans le public des emprunts qui peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat. Cette disposition apparaît aujourd'hui clairement en contradiction avec les règles européennes proscrivant les aides d'Etat, et notamment avec l'article 92 du Traité instituant la Communauté européenne. En outre, l'Etat n'a pas apporté sa garantie à un emprunt émis par Air France depuis près de 25 ans. La suppression de ces dispositions permet en conséquence une mise en conformité du droit national avec le droit communautaire.

Le texte du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, propose de remplacer ces dispositions par des mesures précisant la composition du Conseil d'administration d'Air France.

La rédaction initiale du projet de loi prévoit une augmentation du nombre des membres du conseil d'administration, qui passe de 18 à 21.

L'augmentation du nombre d'administrateur est destinée, selon l'exposé des motifs du projet de loi, à permettre l'arrivée au sein du Conseil d'administration de représentants d'actionnaires autres que l'Etat et les salariés et d'accroître la représentation des salariés actionnaires afin de tenir compte de la nouvelle structure de son actionnariat résultant de l'ouverture du capital d'Air France.

Alors que, début 1998, l'Etat détenait 94,5 % du capital d'Air France, il en détient, au 1^{er} janvier, 2000 environ 57 %, les salariés en possédant 11 % et les autres investisseurs privés 32 %. Cette évolution imposait donc une modification de l'équilibre du Conseil d'administration.

Outre l'augmentation du nombre d'administrateurs, le projet de loi tend également à inscrire dans la loi les différentes catégories d'administrateurs auparavant prévues par décret. Ainsi, le texte proposé prévoit : *« indépendamment des représentants de l'Etat, des salariés, des salariés actionnaires ainsi que des actionnaires autres que l'Etat et les salariés, le conseil peut comprendre des personnalités choisies soit en raison de leur compétence technique, scientifique ou économique, soit en raison de leur connaissance du transport aérien »*.

Par rapport au droit en vigueur, cette rédaction introduit au sein du conseil d'administration des représentants des actionnaires autres que l'Etat et les salariés. La répartition des sièges entre les différentes catégories d'administrateurs n'est cependant pas précisée dans la rédaction proposée qui, de ce fait, laisse au décret le soin de définir la composition exacte du conseil d'administration.

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'AIR FRANCE	
Composition actuelle	Composition envisagée
<ul style="list-style-type: none"> ● Cinq représentants de l'Etat, nommés par décret, dont : <ul style="list-style-type: none"> – un sur proposition du Premier ministre ; – deux sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile ; – un sur proposition du ministre chargé de l'économie et des finances – un sur proposition du ministre chargé du budget ; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Six représentants de l'Etat, nommés par décret, dont : <ul style="list-style-type: none"> – un sur proposition du Premier ministre ; – deux sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile ; – un sur proposition du ministre chargé de l'économie – un sur proposition du ministre chargé du budget ; – un sur proposition du ministre chargé du tourisme.
<ul style="list-style-type: none"> ● Six personnalités qualifiées, nommées par décret sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cinq personnalités qualifiées, nommées par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé de l'économie ;
	<ul style="list-style-type: none"> ● Deux représentants d'actionnaires autres que l'Etat et les salariés, nommés par l'assemblée générale ;
<ul style="list-style-type: none"> ● Un représentant des salariés actionnaires ; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Deux représentants des salariés actionnaires ;
<ul style="list-style-type: none"> ● Six représentants des salariés élus dont : <ul style="list-style-type: none"> – un élu par le personnel navigant technique ; – un élu par le personnel navigant commercial ; – quatre élus, dont un représentant des cadres, par les autres salariés 	<ul style="list-style-type: none"> ● Six représentants des salariés élus dont : <ul style="list-style-type: none"> – un représentant du personnel navigant technique ; – un représentant du personnel navigant commercial ; – quatre représentants du personnel au sol, dont un cadre

Le Gouvernement a cependant tenu à préciser à votre rapporteur ce que devrait être la structure du nouveau conseil d'administration si le texte était adopté. Le tableau ci-avant résume la composition du conseil d'administration envisagée.

Par rapport à la situation actuelle, la composition du conseil d'administration ne serait modifiée qu'à la marge. Le texte proposé par l'Assemblée nationale permet

d'introduire deux administrateurs représentant les investisseurs privés, d'augmenter de 1 à 2 le nombre d'administrateurs représentant les salariés actionnaires, ainsi que de 5 à 6 le nombre des représentants de l'Etat. Il réduit, en revanche, de 6 à 5 le nombre des personnes qualifiées nommés par l'Etat.

L'Assemblée nationale avait adopté, en première lecture, cet article sans modification.

- **La rédaction adoptée par le Sénat en première lecture**

Lors de la première lecture, le Sénat avait approuvé les principales orientations de cette réforme du conseil d'administration d'Air France. Il avait néanmoins adopté **deux amendements tendant, d'une part, à porter de 21 à 23 le nombre d'administrateurs d'Air France et, d'autre part, à préciser que la composition du conseil d'administration doit respecter la répartition du capital.**

Ces deux amendements, présentés par M. Ladislas Poniatowski, avaient reçu l'avis favorable de la Commission des Affaires économiques. Leur objectif commun est d'assurer une représentation plus équilibrée des investisseurs privés autres que les salariés actionnaires.

Dans le projet de loi initial, les investisseurs privés, qui détiennent plus de 30 % du capital, avaient, avec deux administrateurs, moins de 10 % des sièges au Conseil d'administration. Les amendements adoptés par le Sénat donnaient la possibilité au Gouvernement de nommer un troisième représentant des investisseurs privés de sorte qu'ils représentent plus de 14 % des administrateurs. Cette modification, sans bouleverser la logique du projet de loi, permettait d'assurer aux petits porteurs et aux investisseurs institutionnels une participation plus représentative de leur engagement dans le capital d'Air France.

- **La position de l'Assemblée nationale en deuxième lecture**

L'Assemblée nationale a, à l'initiative du rapporteur de la commission de la production et des échanges, rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

Le rapporteur du texte a notamment jugé que « *les sénateurs ont profondément modifié la philosophie de la réforme du conseil d'administration d'Air France* », au motif que le dispositif proposé « *créerait une exception puisqu'un conseil d'administration de vingt et un membres se situe déjà à la limite supérieure de la fourchette habituelle du nombre d'administrateurs des grandes entreprises françaises* ».

L'augmentation du nombre d'administrateurs de 21 à 23 accroît, en effet, l'effectif des administrateurs de deux personnes, soit plus de 9 % de l'effectif. On voit cependant mal comment cette modification serait de nature à bouleverser l'esprit du projet de loi et le fonctionnement du conseil d'administration.

- **La position de votre commission**

Votre commission relève qu'un conseil d'administration de 23 membres est conforme au droit privé puisque la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés prévoit que les conseils d'administration sont composés de 18 à 24 membres. Elle estime, à la lecture des débats de l'Assemblée nationale, que les arguments invoqués pour rétablir le projet de loi dans son texte initial sont avant tout inspirés par des préoccupations idéologiques.

Aussi vous propose t-elle de rétablir le texte que le Sénat avait adopté en première lecture, qui prévoit un dispositif assurant à l'Etat, aux salariés et aux investisseurs privés une représentation équilibrée au sein du conseil d'administration.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

TABLEAU COMPARATIF

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Projet de loi relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile</p>	<p>Projet de loi relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile</p>	<p>Projet de loi relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile</p>	<p>Projet de loi relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile</p>
Article 3	Article 3	Article 3	Article 3
L'article L.342-3 du code de l'aviation civile est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa modification)</i>	<i>sans</i> Reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.	Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>« Art. L. 342-3. – Par dérogation à l'article 4 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, le conseil d'administration de la société Air France compte vingt et un membres. Indépendamment des représentants de l'Etat, des salariés, des salariés actionnaires ainsi que des actionnaires autres que l'Etat et les salariés, le conseil peut comprendre des personnalités choisies soit en raison de leur compétence technique, scientifique ou économique, soit en raison de leur connaissance du transport aérien. La représentation des salariés actionnaires peut se faire par catégories. Elle peut être subordonnée à la détention par l'ensemble des salariés actionnaires ou par chaque catégorie d'une part minimale du capital social. »</p>	<p>—</p> <p>« Art. L. 342-3. – Par dérogation...</p> <p>... Air France compte <i>vingt trois</i> membres ...</p> <p>... capital social.</p> <p>« <i>La composition du conseil d'administration doit également respecter la répartition du capital.</i> »</p>	<p>—</p>	<p>—</p>