

Airline ownership and control and the Single African Air Transport Market Agenda

Propriété et contrôle des compagnies aériennes et le programme du marché unique du transport aérien africain

Author | Auteur: Abdérahmane Berthé, Secretary General AFRAA

Over the past two decades, liberalization, privatization and globalization have significantly changed the airline industry worldwide.

Most of the Bilateral Air Service Agreements (BASAs) inspired by the

Chicago Convention (1944) require a designated Airline to be **substantially owned and effectively controlled** by the designating State.

In the context of liberalization, Airlines need to levy more equity so as to sustain



their growth. It becomes a challenge to source funds only on domestic financial markets with ownership restrictions.

Why ownership and control restrictions?

Airline industry is regarded in many States as essential to the national interest and sovereignty. They believe that domestic owners are more likely, than foreign owners, to preserve the national interest.

In many countries, the difficulty to find local equity funding of Airlines has resulted to having State owned Airlines.

De facto, ownership carries control rights of these Airlines by the governments. Recently, Airline bankruptcies and financial distresses are forcing these owner governments to subsidize these Airlines with huge amounts of money. They want to reduce their financial commitments to these national carriers.

Most of these governments are trying to attract foreign equity investors not exceeding 49% in their Airlines in an attempt to continue to keep the control. Keeping 51% means that they are reluctant to loose control on these Airlines.

What is the difference between ownership and control?

Ownership is relatively easy to establish, but effective control is more difficult. The concept of ownership of an undertaking is based on the notion of the equity capital shares.

Owners may differ with respect to their willingness and capacity to exercise effective control on an Airline. Obviously, a private investor holding 15% and an airline holding 15% of another airline have different willingness and capacity for the control of this Airline.

Control may not be in direct proportion to ownership if conditions included in certain agreements or contracts confer a decisive influence to a shareholder.

A holistic assessment is needed to understand who is controlling an Airline:

- **Management Structure** - Entitlement to appoint to Directors and to Senior Management positions;
- **Key Legal documents** - Articles of Association/Shareholders Agreement providing specific rights on matters normally within the powers of the Board;
- **Aircraft Lease Agreements** - specific powers given to a shareholder to negotiate and conclude lease agreements;

- **Business plan** – specific rights given to a shareholder to determine the business plan and therefore to have a control on the business;
- **Debt/Loan agreements** – shareholder advance debt or loan collateral giving specific rights related with;
- **Consultancy/advisor agreements** – influential on the business.

The critical role of corporate management

Corporate governance is also influential on the control of an Airline. There are three types of corporate governance:

- **Managerial governance**

This type of governance is very rare in Africa

Ownership is institutional, diversified and widely dispersed, but day-to-day management is in the hands of professional executives. Under managerial governance, the strategic and operational control of an airline is in the hands of salaried executives.

- **Individual governance**

This type of governance exists in Africa in small Airlines

Both ownership and control are in the hands of an individual. This type of governance is common in the charter, domestic commuter, and cargo segments of aviation markets. The challenge for individual airlines is attracting the capital necessary to grow to efficient scale. They remain in small market niches, as long as they don't change their mode of governance to acquire the financial resources to move successfully on a larger scale.

- **Stakeholder governance**

Ownership is shared by various stakeholders (State, banks, institutions, partner airlines ...). Day-to-day management is in the hands of professional executives.

- **State governance**

This is the most common mode of governance in Africa

The 1944 Chicago Convention assured the domestic flag carrier as the dominant model in the Airlines business. States are majority shareholders and nominate the key management people to ensure day to day operations.

- **Strategic partner governance**

This is the alternative to State governance

In most cases, equity investment by one airline in another is designed to better secure strategic and operational control in a manner that cannot be attained by a commercial agreement such as interline, codeshare agreement, joint venture or alliance.

How an airline equity investor will choose to exercise that control will depend upon its own corporate and business strategy. It could be an aviation-services business approach selling a range of aviation services to the controlled airline (consulting, IT, logistics, aircrafts engineering and maintenance, catering business etc ...).

For example, Ethiopian Airlines has acquired equity stakes in numerous African airlines as strategic partner.



The European experience

What would be the impact of relaxing Ownership and Control rules on the Aviation industry?

What is the experience in other parts of the world?

In EU Ownership and Control rules have been fully liberalised.

Before the EU undertook the project of liberalisation, most airlines were State-owned 'flag carriers'. The right to operate international flights between States was governed by a network of bilateral air services agreements (BASAs). The flag carriers of the contracting countries and assigned reciprocal traffic rights to the exclusion of competitors.

The European Court of Justice's 'Open Skies' judgements of 5 November 2002, found that bilateral agreements providing entitlements only for airlines owned by nationals of a single Member State contravene Community law. The judgement confirmed that the Community has exclusive competence in a number of key areas of European aviation. This meant that only the European Commission is entitled to engage in multilateral discussions with partner countries on these issues (though it needs a specific mandate from the European Council to do so).

The 'three pillars' of EU aviation policy were:

1. Bringing existing BASAs in line with EU law by replacing nationality clauses with community clauses,
2. Concluding comprehensive aviation agreements with key strategic partners; and
3. Creating a Common Aviation Area within the EU, and with its neighbouring countries.

Currently, the flying rights of all EU carriers are equivalent for intra-EU flying and flying to third world countries which have agreed 'EU community clauses' in place of national ownership and control requirements.

New developments to separate ownership and control should be considered to tackle Airline equity financing in Africa.

SAATM and Ownership/ Control rules

In 1999, the Yamoussoukro Decision (YD) was a move to follow the liberalization trend in other regions in the world. The main purpose of the YD was to remove operational restrictions on traffic rights, capacities, frequencies and fares.

The pace of the YD implementation had been very slow since.

In January 2018, the African Union (AU) launched the Single African Air Transport Market (SAATM) as one of the AU Agenda 2063 flagship projects. The SAATM is the full implementation of the YD. African countries signing the SAATM commit to fully implement the YD. So far twenty eight (28) States have signed the SAATM commitment.

To speed up the SAATM implementation, a multilateral approach was agreed upon on 28 May 2018 by the signing of a Memorandum of Implementation by sixteen (16) States.

The Article 6.9 (g) Eligibility criteria) of Yamoussoukro Decision requires Airlines to be effectively controlled by a State Party

Most African countries require majority domestic equity ownership of designated airlines to ensure effective national control. As a consequence, many Airlines are State majority owned and controlled.

Many of these airlines are characterized by low productivity, poor performance and high operating costs. While their deficiencies are recognized, many States continue to protect them from competition and continue to subsidize them. However, the burden on government for underwriting the losses of national flag carriers and the

pressure of Technical Financial Partners (International Monetary Fund, World Bank) encourage many to consider alternatives to State ownership.

Annex 5 Article 7 of YD (Regulation on Air Transport Services within Africa)

Prohibits the granting of any subsidy by any State Party or regional economic community which distorts or threatens to distort competition.

'The Executing Agency (AFCAC) shall propose rules on the conditions under which subsidies may be granted.

The SAATM requires a new Aviation Strategy and Policy for Africa. Opening the market access and the development of traffic is expected to create a conducive environment for Airlines.

New developments to separate ownership and control should be considered to tackle Airline equity financing in Africa.

Conclusion

Liberalisation and relaxing Ownership and Control rules may create two main concerns which can distort competition:

- The impact of different regulatory rules applying to competitors operating in the same market and in favour of a particular competitor;
- The impact of different regimes governing State subsidies to national flag carriers.

As has been witnessed in Africa, a multilateral approach of Ownership and Control along with competition rules may be more effective in opening-up aviation than a bilateral approach. 🌐

Au cours des deux dernières décennies, la libéralisation, la privatisation et la mondialisation ont profondément changé l'industrie du transport aérien dans le monde entier.

La plupart des accords bilatéraux de services aériens (ABSA) qui s'inspirent de la Convention de Chicago (1944) exigent qu'une compagnie aérienne désignée soit «**substantiellement détenue et effectivement contrôlée** » par l'État désigné.

Dans le contexte de la libéralisation, les compagnies aériennes doivent trouver plus de financements pour soutenir leur croissance. Il s'avère difficile de trouver des fonds sur les seuls marchés financiers nationaux face aux restrictions en matière de propriété.

Pourquoi des restrictions en matière de propriété et de contrôle?

Dans beaucoup de pays, l'industrie du transport aérien est considérée comme essentielle à l'intérêt public et à la souveraineté nationale. Ils croient que les propriétaires nationaux sont plus susceptibles que les propriétaires étrangers, de préserver l'intérêt public.

La difficulté de trouver des capitaux locaux pour financer des compagnies aériennes a conduit à la création de sociétés publiques dans plusieurs pays.

De facto, la propriété est assortie de droits de contrôle de ces compagnies aériennes par les gouvernements. Récemment, la faillite des compagnies aériennes et la détresse financière ont obligé ces gouvernements propriétaires à les subventionner avec d'énormes sommes d'argent. Ils veulent néanmoins réduire leurs engagements financiers envers ces transporteurs nationaux.

La plupart de ces gouvernements tentent d'attirer les investisseurs étrangers dont la participation au capital de leurs compagnies aériennes ne dépasse pas 49% pour éviter d'en perdre le contrôle. Le fait de garder 51% signifie qu'ils sont réticents à perdre le contrôle de ces compagnies.

Quelle est la différence entre propriété et contrôle?

La propriété est relativement facile à définir, mais le contrôle effectif est plus difficile. Le concept de propriété d'une entreprise



repose sur la notion des parts de fonds propres.

Il peut exister différents types de propriétaires en fonction de leur volonté et de leur capacité d'exercer un contrôle effectif sur une compagnie aérienne. De toute évidence, un investisseur privé détenant 15% et un transporteur aérien détenant 15% dans une autre compagnie aérienne diffèrent quant à leur volonté et leur capacité d'exercer le contrôle de cette compagnie aérienne.

Le contrôle peut ne pas être directement proportionnel à la propriété si les termes de certains accords ou contrats confèrent une influence déterminante à un actionnaire.

Il faut donc une évaluation holistique pour comprendre qui contrôle une compagnie aérienne:

- La structure de management – le droit de nommer les administrateurs et les cadres supérieurs;
- Les principaux documents juridiques – Statuts/Pacte d'actionnaires attribuant des droits spécifiques sur des questions qui relèvent normalement des pouvoirs du Conseil d'administration;
- Les contrats de location d'aéronefs – pouvoirs spécifiques conférés à un actionnaire pour négocier et conclure des contrats de location;
- Le business plan-les droits spécifiques octroyés à un actionnaire pour déterminer le business plan et donc d'avoir un contrôle sur l'entreprise.
- Les conventions de dette/prêt – un actionnaire avance une garantie de dette ou de prêt et bénéficie de droits spécifiques y afférents;
- les accords de consultation / conseil – influent sur l'entreprise.

Le rôle essentiel de la gestion d'entreprise

La gouvernance d'entreprise influe également sur le contrôle d'une compagnie aérienne. Il y a trois types de gouvernance d'entreprise.

La gouvernance managériale Ce type de gouvernance est très rare en Afrique

La propriété est institutionnelle, diversifiée et largement dispersée, mais la gestion au quotidien est entre les mains des cadres professionnels. Dans le cadre d'une gouvernance managériale, le contrôle stratégique et opérationnel d'une compagnie aérienne est assuré par des cadres salariés.

- La gouvernance individuelle
Ce type de gouvernance existe en Afrique dans les petites compagnies aériennes.
La propriété et le contrôle sont entre les mains d'un individu. Ce type de gouvernance est courant dans les segments charter, domestique et fret des marchés de l'aviation. Le défi pour les compagnies aériennes prises individuellement est d'attirer les capitaux nécessaires pour se développer à une échelle viable. Elles restent dans les petites niches de marché, tant qu'elles ne changent pas leur mode de gouvernance pour faire l'acquisition de ressources financières nécessaires au passage avec succès à une plus grande échelle.

- La gouvernance par des parties prenantes
La propriété est partagée entre les différents acteurs (Etat, banques, institutions, compagnies aériennes partenaires ...). La gestion quotidienne est entre les mains des cadres professionnels.
- La gouvernance par l'État
C'est le mode de gouvernance le plus courant en Afrique.

La Convention de Chicago de 1944 a établi le modèle de compagnie nationale comme modèle prédominant dans le transport aérien. L'État est l'actionnaire majoritaire et nomme les cadres clés pour assurer l'exploitation de la compagnie au quotidien.

- **La gouvernance par partenariat stratégique**
C'est l'alternative à la gouvernance par l'Etat

Dans la plupart des cas, la participation au capital d'une compagnie aérienne par une autre a pour but de mieux assurer le contrôle stratégique et opérationnel d'une manière qui ne peut pas être réalisée par le biais d'un accord commercial comme un accord interligne, un accord de partage de code, une coentreprise ou une alliance.

La façon dont cette compagnie choisira d'exercer le contrôle dépendra de sa propre stratégie corporative et commerciale. Il pourrait s'agir d'une approche commerciale de services

aériens qui consiste à vendre une gamme de services à la compagnie aérienne contrôlée (conseil, informatique, logistique, ingénierie et maintenance aéronautique, catering, etc).

Par exemple, Ethiopian Airlines a pris une participation dans plusieurs compagnies aériennes africaines en tant que partenaire stratégique.

L'expérience européenne

Quel serait l'impact de l'assouplissement des règles en matière de propriété et de contrôle sur l'aviation?

Et qu'observe-t-on dans les autres régions du monde?

Dans l'UE, les règles en matière de propriété et de contrôle ont été complètement libéralisées.

Avant le projet européen de libéralisation, la plupart de compagnies aériennes étaient des transporteurs nationaux d'Etat. Le droit d'exploiter des vols internationaux entre les États était régi par un réseau d'accords de services aériens bilatéraux. Les compagnies nationales des États contractants s'octroyaient des droits de trafic réciproques, à l'exclusion des concurrents.

Selon l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne dans les affaires «ciel ouvert» du 5 novembre 2002, les accords bilatéraux prévoyant des droits aux seules compagnies aériennes appartenant à des ressortissants d'un seul État membre sont contraires au droit communautaire. Le jugement a confirmé que la Communauté dispose d'une compétence exclusive dans un certain nombre de domaines clés de l'aviation européenne. Cela signifie que seule la Commission européenne a le droit d'engager des discussions multilatérales avec les pays partenaires sur ces questions (bien qu'elle ait besoin d'un mandat spécifique du Conseil européen pour ce faire).

Les «trois piliers» de la politique aéronautique de l'UE sont les suivants:

1. L'harmonisation des accords bilatéraux existants avec la législation européenne en remplaçant les clauses de nationalité par les clauses communautaires;



2. La conclusion d'accords aériens détaillés avec des partenaires stratégiques clés; et
3. La création d'un espace aérien commun au sein de l'UE, et avec les pays voisins.

À l'heure actuelle, tous les transporteurs de l'UE disposent de droits équivalents pour des vols à l'intérieur de l'UE et des vols vers des pays tiers, qui ont accepté les «clauses communautaires de l'UE» en lieu et place des exigences nationales en matière de propriété et de contrôle.

Le SAATM et les règles en matière de propriété / de contrôle

En 1999, la Décision de Yamoussoukro (DY) fut adoptée comme initiative visant à se mettre au pas de la tendance de libéralisation qui prévalait dans d'autres régions du monde. Le but principal de la DY était de lever les restrictions opérationnelles sur les droits de trafic, la capacité, les fréquences et les tarifs.

Le rythme de la mise en œuvre de la DY avait été très lent depuis son adoption.

En janvier 2018, l'Union africaine (UA) lança le Marché unique du transport aérien africain (SAATM), l'un des projets phares de l'Agenda 2063 de l'Union. Le SAATM représente la mise en œuvre intégrale de la DY. Les pays africains signataires du SAATM s'engagent à mettre pleinement en œuvre la DY. A ce jour, vingt-huit (28) États ont déjà signé cet engagement.

Pour accélérer la mise en œuvre du marché unique, une approche multilatérale a été convenue le 28 mai 2018 par la signature d'un protocole de mise en œuvre par seize (16) Etats.

L'article 6.9 (g) Conditions d'éligibilité de la Décision de Yamoussoukro stipule que «Pour être réputée éligible, une compagnie aérienne doit être soumise au contrôle effectif de l'Etat partie »

La plupart des pays africains exigent une participation majoritaire d'un (des) ressortissant(s) au capital des compagnies désignées pour assurer un contrôle national effectif. Par conséquent, beaucoup de compagnies aériennes sont détenues majoritairement et contrôlées par l'Etat.

Un grand nombre de ces compagnies aériennes sont caractérisées par une faible productivité, de mauvaises performances et des coûts d'exploitation élevés. Bien que leurs défaillances soient reconnues, nombreux sont les Etats qui continuent à les protéger de la concurrence et à les subventionner. Toutefois, sous le fardeau lié aux pertes des compagnies nationales à garantir et la pression des partenaires techniques financiers (Fonds monétaire international, Banque mondiale), beaucoup de gouvernements envisagent des alternatives au modèle de propriété d'État.

L'article 7 de l'Annexe 5 à la DY (Règlement relatif aux services de transport aérien en Afrique).

«Interdit l'octroi d'une subvention par un État partie ou une communauté économique régionale qui fausse ou menace de fausser la concurrence.»

L'agence d'exécution (CAFAC) propose des règles relatives aux conditions dans lesquelles les subventions peuvent être accordées .

Le SAATM exige une nouvelle stratégie et une nouvelle politique de l'aviation pour l'Afrique. L'ouverture de l'accès aux marchés et le développement du trafic devraient créer un environnement favorable aux compagnies aériennes.

De nouvelles avancées pour séparer la propriété du contrôle devraient intervenir pour résoudre le problème de financement des compagnies aériennes africaines.

Conclusion

La libéralisation et l'assouplissement des règles en matière de propriété et de contrôle peuvent engendrer deux principales préoccupations susceptibles de fausser la concurrence:

- L'impact des dispositions réglementaires applicables aux différents concurrents opérant sur le même marché et favorisant un concurrent donné;
- L'impact des différents régimes régissant les subventions publiques en faveur des transporteurs nationaux.

Comme il a été constaté en Afrique, une approche multilatérale de la propriété et du contrôle, assortie de règles de concurrence, peut s'avérer plus efficace dans le cadre de la libéralisation de l'aviation, qu'une approche bilatérale. 🌍



Together, lets build the Africa we want

“ Collaboration between all the stakeholders is important in ensuring the successful operation of the Market and the African Union Commission avails to work with the industry to fly higher this Agenda 2063 flagship project – The Single African Air Transport Market. ”

DR. AMANI ABOU-ZEID,
Commissioner: Infrastructure and Energy

“ We continue our collaborative efforts towards the succesful realisation of the SAATM with the aim of achieving the far sighted vision of a Single African Air Transport market that will help spur the development of African Aviation ”

Mr. Abdérahmane Berthé,
AFRAA Secretary General



Why is the SAATM so important?

Africa is not well connected in terms of air services.

In many cases, the only way to get to countries within Africa is to travel for days or through other continents. This lack of connectivity is making Africa lose out immensely on socio-economic benefits and growth opportunities.



The SAATM is therefore a clear path for a more prosperous and secure African future.

What does SAATM mean in practice?

1 Eliminates the need for separate bilateral air service agreements (BASAs) between individual countries.

2 Promotes multilateralism for air transport in Africa, as envisaged under the YD, with a view to making the entire African aviation market a single market.

3 Any current or future air service agreement signed between any or all of the twenty-six member States, must be YD compliant and must meet the below requirements:

- ✓ Free exercises of 1st, 2nd, 3rd, 4th and 5th freedom traffic to Eligible Airlines;
- ✓ Liberalized air tariffs;
- ✓ Unrestricted frequency and capacity;
- ✓ Full liberalization of cargo services;
- ✓ Recognition of the Powers and function of the Executing Agency – African Civil Aviation Commission;
- ✓ Adhere to the uniform rules for fair competition, consumer protection and other regulations.

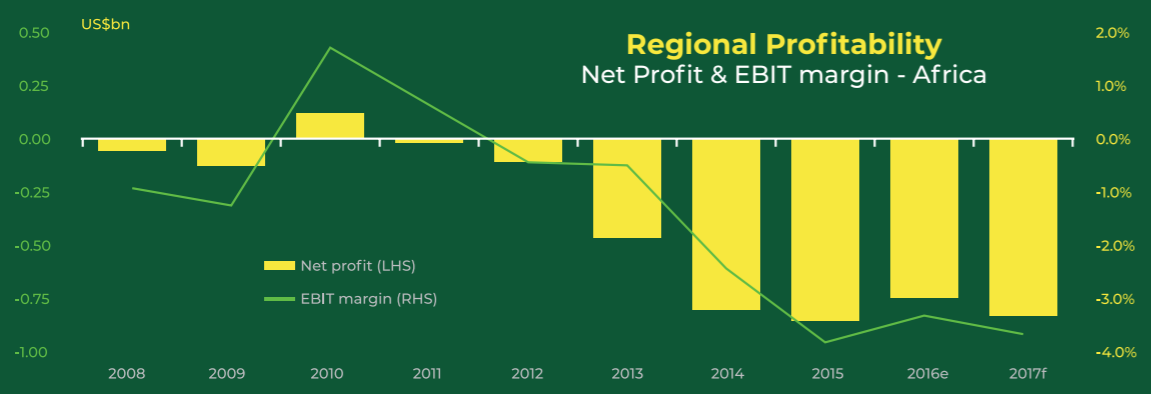
“ Africa needs to move from the current situation of low choice, high fares and step into a new age of affordable and accessible air transport. ”



Essential pillars for a successful SAATM

<p> Continuous improvement in Safety and Security</p> <hr/> <p> Optimized infrastructure and establishment of a seamless Airspace Architecture.</p> <hr/> <p> Strengthening the capacity of implementing agencies and Member States</p>	<p> The effective operationalization of the Single Africa Air Transport Market (SAATM) through notification of implementation of the SAATM concrete measures.</p> <hr/> <p> Ease of intra-African mobility (Visas/customs)</p> <hr/> <p> Human capacity development (Skills and personnel pipeline)</p>	<p> Regulatory & policy harmonization.</p> <hr/> <p> Reduced taxes and charges (Competitiveness)</p> <hr/> <p> Multi-sector collaboration (Tourism, Finance, Health, Agriculture, Education etc.)</p>
---	---	---

Implications of SAATM for the growth of African Airlines



While the African market has much economic potential, there are considerable challenges that need to be addressed. These include high user charges and taxes, inadequate airport infrastructure, unfavorable regulatory environment, under-capitalization of African Airlines and insufficient management expertise. These factors, amongst others, have contributed significantly to the low profitability of African airlines.

With the implementation of SAATM, intra-African connectivity will develop and there will be more growth opportunities for African airlines. As a result, aviation's role as an economic driver will grow significantly.

SAATM Milestones: January – June, 2018

- 1** Following the SAATM launch this January, a stakeholder forum was held in March, 2018 by the African Development Bank on the SAATM.

The objective was to **define and prioritize actions to be taken by the AU and associated partners, the operationalization of the SAATM, funding requirements, including mobilization of resources for the Executing Agency and its capacity building programs, and development of Operational Rules and further advocacy.**
- 2** One of the recommendations was to **support the growth and development of the aviation industry in Africa** and the need for the bank to **assist African airlines increase intra-Africa traffic and improve connectivity in order to be more competitive and profitable.**
- 3** In March 2018, **the African Union Commission established a concrete Action Plan** in collaboration with its specialized Agencies and Partners, with the aim of **ensuring the smooth operationalization of the SAATM.**
- 4** At the end of the Ministerial Working Group Meeting, there was a meeting of Ministers on the 28th of May, 2018 where a **Memorandum of Implementation (on the harmonization of BASA provisions in conformity with the YD) was adopted and signed by the Ministers present.**
- 5** Furthermore, States also undertook **bilateral consultations on harmonization of their respective Bilateral Air Services Agreements (BASAs)** aimed to **remove all restrictions that are incompatible with the Yamoussoukro Decision.**
- 6** Under the patronage of the SAATM Champion H.E. Faure E. Gnassingbe, President of the Togolese Republic, **the fourth Ministerial Working Group (MWG) on SAATM held between 25th - 28th May, 2018** on the further operationalization of the SAATM through specific concrete steps.

A joined up approach is essential

The SAATM will be more successful when all stakeholders work together to actualize its objectives.

Governments need to work closely with airlines and other aviation stakeholders to formulate, promote or implement policies that support air transport growth.

Civil Aviation Authorities have the responsibility for maintaining minimum interim standards of safety and security as recommended by the International Civil Aviation Organization (ICAO) and in accordance with their national laws.

This will greatly accelerate airline cooperation and collaboration as all parties (particularly passengers) are assured of uniformity across the continent.

The progress made under the SAATM thus far has been as a result of collaboration by various groups of stakeholders. These have been a combination of "Specialized Technical Committees", "Monitoring Bodies" and "Ministerial Working Groups". Without the strong collaboration across these entities, the implementation of the SAATM would not have progressed as much as it has now. **Collaboration works!**