

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN :
DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION**

Montréal, 24 – 29 mars 2003

Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation
2.2 : Accès aux marchés

LIBÉRALISATION DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note passe en revue l'évolution récente de la question de la libéralisation de l'accès aux marchés, en abordant a) l'échange de droits essentiels d'accès aux marchés, et b) les contraintes aéroportuaires qui limitent cet accès; elle examine les questions qui se posent, les options de politique et les travaux possibles pour l'OACI.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 5.1.

RÉFÉRENCES

Doc 9626, *Manuel de la réglementation du transport aérien international*
Doc 9644, *Rapport de la Conférence mondiale de transport aérien sur la réglementation du transport aérien international : le présent et l'avenir*
Doc 9587 *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*
Circulaire 283-AT/119, *Incidences de la réglementation sur l'attribution de créneaux de départ et d'arrivée aux aéroports internationaux*

1. INTRODUCTION

1.1 L'accès aux marchés a toujours été un élément fondamental des relations aéronautiques entre les États et du succès des transporteurs aériens qui assurent des liaisons internationales. Dans le processus de libéralisation, le rôle et le traitement de l'accès aux marchés restent l'élément le plus important des accords entre États sur les services aériens et constituent toujours la clé de voûte de toute initiative notable de libéralisation des réglementations.

1.2 Depuis la dernière Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/4), en 1994, il y a eu des avancées significatives dans la libéralisation du transport aérien. La présente note aborde deux questions connexes en matière d'accès aux marchés : a) l'échange de droits essentiels d'accès aux marchés, et b) les contraintes aéroportuaires qui limitent cet accès. Elle passe en revue les faits nouveaux, examine les questions qui se posent et les options de politique qui s'offrent aux États, ainsi que les domaines dans lesquels l'OACI pourrait entreprendre des travaux pour faciliter une libéralisation plus poussée. Deux autres questions relevant de ce point de l'ordre du jour sont abordées séparément, dans les notes ATConf/5-WP/9, qui traite des locations d'aéronefs, et WP/10, qui traite de la libéralisation du transport de fret aérien. Les alliances entre compagnies aériennes et le partage de codes font l'objet de la note WP/18.

2. ÉCHANGE DE DROITS ESSENTIELS D'ACCÈS AUX MARCHÉS

2.1 La Conférence mondiale de transport aérien de 1994 (ATConf/4) s'est penchée sur une proposition du Secrétariat relative à la libéralisation de l'accès aux marchés, qui décrivait les éléments essentiels de l'accès intégral aux marchés (droits de route, d'exploitation et de trafic sans restriction entre les parties, droit facultatif dit de «septième liberté»^{*} et cabotage) et les moyens possibles de les mettre en œuvre totalement ou par étapes, ainsi que des mesures connexes de sauvegarde et de règlement des différends. Après des débats prolongés, la Conférence a conclu qu'il n'existait pas d'engagement à l'échelle mondiale dans le sens d'un accès intégral aux marchés à ce stade de développement du transport aérien, et qu'il revenait à chaque État de décider de l'ampleur et du rythme de la libéralisation, selon ses propres circonstances et compte tenu de ses besoins et objectifs particuliers, en adoptant selon le cas une démarche bilatérale, régionale et/ou mondiale. En réponse à la recommandation d'ATConf/4, l'OACI a élaboré certaines orientations à l'intention des États au sujet de mesures de participation pour contribuer à une libéralisation de la réglementation, notamment des orientations sur l'accès aux marchés (voir Section F, Partie I du Doc 9587).

2.2 **Évolution récente.** Depuis ATConf/4, des avancées considérables ont été réalisées dans la libéralisation en matière d'accès aux marchés, notamment aux échelons régional et sous-régional. D'après les données disponibles, plus de 600 accords bilatéraux ont été conclus ou modifiés entre janvier 1995 et décembre 2001. Environ 70 % de ces accords et modifications contenaient des éléments de libéralisation. Aux échelons régional et sous-régional, des groupes d'États ont créé des régimes de réglementation multilatéraux visant à encourager la coopération entre États membres et la libéralisation de leur réglementation du transport aérien. Avant ATConf/4, ces arrangements régionaux n'étaient qu'au nombre de deux (l'Union européenne et le Pacte andin). Depuis 1995, huit autres accords ont été conclus dans le monde (deux dans les Amériques, un en Asie et Pacifique, un au Moyen-Orient et quatre en Afrique). Sept de ces accords prévoient une libéralisation immédiate ou par étapes menant à l'accès intégral aux marchés. Plusieurs autres arrangements qui pourraient voir le jour sont en voie d'élaboration (pour l'Europe, l'Atlantique Nord, le Pacifique Sud et les Caraïbes).

2.3 Un fait notable dans la tendance à la libéralisation a été l'augmentation marquée du nombre d'accords bilatéraux libéraux comportant des dispositions relatives à un accès sans restriction aux marchés. En juin 2002, quelque 85 accords de type «ciel ouvert» avaient été conclus et ils intéressaient quelque 70 pays environ. Ces accords ne concernaient pas seulement des pays développés, mais aussi un nombre croissant de pays en développement. Les États-Unis étaient l'un des partenaires dans le cas de deux tiers de ces accords, mais pas des autres. En ce qui concerne l'accès aux marchés, ces accords

* Droit de transporter du trafic entre le partenaire bilatéral et un État tiers, sans obligation de raccordement à un autre service ou de prolongement d'un autre service à destination ou en provenance de l'État du transporteur.

octroient généralement des droits de route et d'exploitation illimités, ainsi que des droits de trafic allant de la troisième à la cinquième ou à la sixième liberté; bon nombre d'entre eux accordent également des droits de septième liberté pour les services tout-cargo. Certains prévoient une mise en œuvre graduelle ou par phases. Cependant, l'échange entre États de droits d'accès élargi ou intégral aux marchés reste encore très ponctuel, même s'il est devenu mieux accepté. En effet, la plupart des États qui ont conclu des accords bilatéraux de type ciel ouvert l'ont fait au cas par cas, sans que de tels accords soient conclus ni même envisagés avec tous leurs partenaires aéronautiques.

2.4 Par ailleurs, un accord plurilatéral de type «ciel ouvert» a été signé en 2001 par cinq membres aux vues similaires (Brunéi, Chili, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Singapour) de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et cet accord est ouvert à l'adhésion d'autres membres de l'APEC ainsi que d'États non membres. Depuis lors, le Pérou s'est joint à cet accord et certains autres États y seraient intéressés.

2.5 À l'échelon multilatéral, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a vu le jour le 1^{er} janvier 1995 et, parallèlement, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est entré en vigueur. L'Annexe sur le transport aérien de l'AGCS applique des règles et principes commerciaux tels que le régime de la nation la plus favorisée (NPF) ou le régime national à trois droits dits «auxiliaires», à savoir les services de réparation et de maintenance d'aéronefs, la vente et la commercialisation du transport aérien, et les services des systèmes informatisés de réservation (SIR). Elle exclut de l'application de l'AGCS les services «directement liés à l'exercice des droits de trafic». En vertu d'une décision ministérielle antérieure, l'OMC a lancé en 2000 le premier examen de la mise en œuvre de cette Annexe, pour envisager l'extension possible de sa couverture dans ce secteur. Au cours de cet examen, qui s'est poursuivi en 2002, l'élargissement de l'Annexe à certains droits dits «auxiliaires» supplémentaires (par exemple les services d'escale) ainsi qu'à certains aspects des droits «essentiels» (par exemple le fret aérien, le transport non régulier et le transport multimodal) a bénéficié d'un certain appui. Il n'y a cependant pas de consensus mondial à ce stade sur les moyens de le faire, ni même sur l'opportunité de le faire.

2.6 **Questions qui se posent et options de politique.** Lorsqu'ils envisagent la libéralisation de l'accès aux marchés, les États sont invariablement confrontés à deux questions fondamentales : a) le degré de la libéralisation, c'est-à-dire la mesure dans laquelle l'accès aux marchés devrait être ouvert; et b) la démarche de libéralisation, c'est-à-dire la voie à suivre (nationale, bilatérale, régionale, plurilatérale ou multilatérale) et la plus ou moins grande rapidité avec laquelle procéder à la libéralisation.

2.7 En ce qui concerne le point a), la décision incomberait à chaque État, sur la base de ses intérêts nationaux. En fait, tout l'éventail des droits essentiels d'accès aux marchés, y compris les droits de trafic au-delà de la troisième et de la quatrième libertés ont été échangés entre deux ou plusieurs États dans les arrangements sur les services aériens. Cependant, l'étendue de l'ouverture du marché est très variable à cause des disparités de taille, de situation géographique et de stade de développement des États, et aussi de la force concurrentielle de leurs transporteurs respectifs.

2.8 Pour ce qui est du point b), l'expérience de la dernière décennie donne à penser que les États utiliseront toutes les voies existantes pour libéraliser. De nombreux États ont introduit unilatéralement des politiques libérales de transport aérien, souvent fondées sur une plus large perspective de l'intérêt national, comprenant le développement économique et les avantages commerciaux. La démarche bilatérale continue d'être un moyen souple et viable que les États peuvent utiliser pour élargir les services aériens tout en conservant la maîtrise du rythme et de l'orientation de la libéralisation. Mais elle peut aussi constituer une contrainte lorsqu'il s'agit de réaliser à une plus grande échelle le même

degré de libéralisation, à cause de la difficulté intrinsèque d'obtenir l'accord d'un grand nombre d'États concernés.

2.9 Les accords régionaux entre États qui ont un niveau semblable de développement économique (et qui sont généralement membres de groupements économiques et commerciaux plus généraux) semblent bien constituer une voie plus aisée et rapide vers la libéralisation. Leur établissement a entraîné le développement des services aériens dans les régions concernées, mais il a aussi soulevé des inquiétudes quant aux répercussions possibles sur les transporteurs nationaux des États qui ne sont pas parties à ces arrangements et sur la réglementation nationale et bilatérale existante relative aux services aériens des États qui y sont partie. Ces arrangements risquent aussi d'entraver la poursuite de la libéralisation, car une fois que la participation à un tel accord a atteint un certain niveau, il devient pratiquement impossible d'établir un consensus sur la modification de l'accord ou sur la levée de toutes entraves restantes à l'accès aux marchés.

2.10 À l'échelon multilatéral, l'OACI continue de servir de tribune mondiale pour faciliter la libéralisation du transport aérien, et le multilatéralisme en matière de droits commerciaux dans la plus grande mesure possible demeure un objectif de l'Organisation. Toutefois, malgré l'acceptation large mais variable de la libéralisation progressive de l'accès aux marchés, il ne semble pas pour le moment que la situation soit mûre pour l'établissement d'un accord mondial sur l'échange de droits de trafic.

2.11 L'objectif sous-jacent de la libéralisation, à longue échéance, devrait être d'optimiser des liens commerciaux et des communications efficaces et économiques entre les États et de promouvoir dans toute la mesure du possible la croissance et le développement national et régional, tout en garantissant les droits de chaque État à une participation significative au transport aérien international conformément à la Convention de Chicago. Entre temps, on peut s'attendre à ce que les États continuent d'avancer vers la libéralisation de l'accès aux marchés en suivant leur propre cheminement et à leur propre rythme, en tenant compte des avantages et des risques que cela comporte et en empruntant la voie bilatérale, régionale et/ou multilatérale, selon les circonstances. La libéralisation peut aussi être progressive, avec l'introduction de l'accès aux marchés par phases ou par blocs, pour le fret aérien par exemple (voir ATConf/5-WP/10).

2.12 **Travaux possibles pour l'OACI.** Les orientations élaborées par l'OACI au sujet de l'accès aux marchés ont été jugées utiles par les États. La libéralisation de l'accès aux marchés pourrait aussi être grandement facilitée par l'utilisation du Modèle d'accord sur les services aériens (TASA) proposé par l'OACI pour les situations bilatérales ou régionales/plurilatérales (voir ATConf/5-WP/17). Les diverses options prévues dans le TASA, avec notes explicatives, pour l'échange de droits d'accès aux marchés peuvent être utilisées par les États à leur discrétion et en fonction de leurs besoins, de leurs objectifs et des circonstances qui leur sont propres. En ce qui a trait aux travaux futurs dans ce domaine, il serait souhaitable que l'OACI continue à suivre de près l'évolution de la situation, à recueillir et diffuser des informations sur la libéralisation, y compris sur l'expérience pratique des États, à actualiser les éléments d'orientation existants (tels que le Doc 9587 et le Doc 9626) et à élaborer selon les besoins de nouveaux éléments d'orientation destinés au TASA, qui faciliteraient la libéralisation et aideraient à améliorer l'harmonisation.

3. CONTRAINTES AÉROPORTUAIRES LIMITANT L'ACCÈS AUX MARCHÉS

3.1 La possibilité pour un transporteur aérien d'exercer les droits d'accès aux marchés qui lui ont été accordés en vertu des accords sur les services aériens dépend étroitement de l'existence de créneaux (heures désignées de décollage ou d'atterrissage d'un aéronef) aux aéroports pour lesquels cet

accès lui a été accordé. ATConf/4 a reconnu que le manque de créneaux aux aéroports saturés était une importante contrainte physique limitant l'accès aux marchés, et a appelé les États à accroître la capacité de leurs aéroports pour résoudre ce problème

3.2 **Évolution récente.** Depuis ATConf/4, il y a de plus en plus d'aéroports où la croissance des services aériens commerciaux a continué de devancer la capacité disponible. Beaucoup des aéroports qui connaissent des problèmes de saturation sont situés en Europe, mais des aéroports en nombre croissant atteignent leurs limites de capacité dans d'autres régions également. De plus, du fait de l'interconnexion des activités de transport aérien international, le manque de capacité de certains aéroports se répercute sur d'autres. En plus d'être un obstacle de plus en plus sérieux au maintien de la croissance du transport aérien, cela a des incidences sur la poursuite de la libéralisation en ce qui concerne l'accès aux marchés.

3.3 Des gouvernements, des compagnies aériennes et des aéroports ont mis au point des mesures pour surmonter ou atténuer ce problème de capacité aéroportuaire. De nombreux États ont agrandi des aéroports, des pistes ou des aérogares déjà existants ou en ont construit de nouveaux. Cependant, des contraintes environnementales, économiques, politiques ou physiques ont dans certains cas empêché que l'agrandissement physique d'un aéroport augmente sa capacité. De nombreux gouvernements ainsi que certaines entités régionales (Union européenne et Conférence européenne de l'aviation civile [CEAC] par exemple) ont également pris des mesures d'amélioration des systèmes de contrôle de la circulation aérienne visant à accroître la capacité de la gestion du trafic aérien et celle des aéroports. Des aéroports et des transporteurs aériens ont pu augmenter la capacité aéroportuaire par une meilleure facilitation au niveau des installations existantes, mais les exigences de sûreté accrues à la suite des événements du 11 septembre 2001 risquent de limiter les possibilités dans ce domaine.

3.4 Compte tenu de ce problème grandissant, le Secrétariat de l'OACI a réalisé en 2000 une étude sur l'attribution des créneaux aux aéroports internationaux (Circulaire 283). Cette étude analysait les incidences de la situation en matière de réglementation et les mécanismes à envisager pour résoudre le problème, et elle suggérait un certain nombre d'améliorations que l'on pourrait apporter aux mécanismes existants. La question a été examinée aussi par la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (ANSCONF 2000) tenue en juin 2000, qui a recommandé que l'OACI poursuive les travaux sur les aspects économiques de l'attribution des créneaux.

3.5 Bien que les gouvernements puissent s'occuper des problèmes d'attribution de créneaux, ils s'en sont généralement remis aux conférences mondiales de coordination des horaires de l'Association du transport aérien international pour gérer la pénurie de capacité aux aéroports, y compris les créneaux pour de nouveaux services. Étant donné que le système IATA de coordination des horaires est neutre en ce qui a trait aux droits de trafic accordés aux termes des accords bilatéraux sur les services aériens, les problèmes des transporteurs aériens qui ne sont pas en mesure d'exercer leurs droits de trafic parce qu'il ne leur a pas été attribué de créneaux à un aéroport saturé ont, dans certains cas, fait l'objet de négociations bilatérales. La plupart des différends portant sur l'attribution de créneaux ont cependant été réglés par la voie de médiation à plusieurs niveaux du système IATA.

3.6 **Questions qui se posent et options de politique.** L'insuffisance de capacité des aéroports soulève les deux grandes questions suivantes : a) la large attribution de droits d'accès aux marchés résultant des accords libéraux sur les services aériens a-t-elle accentué le problème de l'accès au marché dans les aéroports saturés? et b) comment le manque de capacité aéroportuaire agit-il sur le processus de libéralisation?

3.7 En ce qui concerne le point a), il est clair que les accords multilatéraux avec désignations multiples et sans restrictions quant à la capacité ont permis des augmentations du nombre de transporteurs et de services aériens, accroissant ainsi le problème de capacité aéroportuaire. Cependant, l'attribution de droits de trafic ouverts de pays à pays dans de tels accords permet aussi aux transporteurs d'utiliser des aéroports moins saturés. Les réservations de capacité et le partage de codes peuvent aussi réduire la nécessité de desservir des aéroports saturés. En outre, les accords libéraux sur les services aériens ont dans certains cas accordé des droits de trafic auxquels les compagnies ne s'intéressent pas ou qu'elles ne sont pas en mesure d'exploiter pour le moment.

3.8 En ce qui concerne le point b), on peut penser qu'un État aurait des réticences à conclure un accord libéral sur les services aériens si son ou ses transporteurs ne pouvaient pas espérer desservir des aéroports saturés sur le territoire des autres parties. Or, le fait que 27 des 70 États qui ont conclu des accords de ciel ouvert possèdent un ou plusieurs aéroports où les créneaux font problème semble indiquer que beaucoup d'États ont pu libéraliser malgré ce handicap. Néanmoins, la poursuite à long terme de la croissance des services aériens et les difficultés que rencontrent de plus en plus d'aéroports qui cherchent à accroître leur capacité continueront de gêner la libéralisation des services aériens internationaux, voire de la limiter.

4. CONCLUSIONS

4.1 De l'analyse qui précède, on peut tirer les conclusions suivantes :

- a) depuis la Conférence mondiale de transport aérien de 1994 (AT Conf/4), la libéralisation a considérablement progressé dans le domaine de l'accès aux marchés, notamment aux niveaux régional et sous-régional. Plus important encore, les États sont devenus généralement plus ouverts et plus favorables à la libéralisation, un grand nombre d'entre eux modifiant leurs politiques et leurs pratiques pour répondre aux exigences de la libéralisation;
- b) l'expérience des dix dernières années a confirmé que des régimes réglementaires bilatéraux, régionaux ou multilatéraux fondés sur la Convention de Chicago peuvent coexister, et coexistent d'ailleurs, et qu'ils peuvent se prêter à différentes approches de la réglementation du transport aérien. Ces régimes restent des instruments viables et flexibles auxquels les États peuvent recourir pour mettre en place la libéralisation en fonction de leurs besoins, objectifs et circonstances particuliers;
- c) il demeure que l'application du principe essentiel de l'AGCS qu'est le régime de la nation la plus favorisée (NPF) est encore un processus complexe et difficile. Même si l'élargissement de l'Annexe sur les services de transport aérien de l'AGCS pour y inclure certains droits dits «auxiliaires» ainsi que certains aspects des droits «essentiels» bénéficie d'un certain appui, il n'y a pas de consensus mondial sur les moyens ni même sur l'opportunité de le faire. La même indécision règne à ce stade quant à la question de savoir si l'AGCS constitue une option effective pour la libéralisation du transport aérien;
- d) alors que le multilatéralisme des droits commerciaux dans toute la mesure du possible demeure un objectif de l'Organisation, les conditions ne se prêtent pas encore à l'établissement d'un accord multilatéral mondial sur l'échange des droits de trafic. Les États devraient continuer d'avancer vers la libéralisation dans ce domaine en

suivant leur propre cheminement et à leur propre rythme, en empruntant les voies bilatérale, régionale et/ou multilatérale selon les circonstances. Le Modèle d'accord sur les services aériens (TASA) que propose l'OACI fournit des orientations détaillées sur les options et les démarches en matière de libéralisation;

- e) en libéralisant l'accès aux marchés, il convient de porter dûment attention aux contraintes liées à la capacité des aéroports et aux besoins à long terme en matière d'infrastructures. Les problèmes des transporteurs qui ne peuvent exercer leurs droits de trafic à un aéroport saturé peuvent être abordés au besoin dans le contexte de délibérations au sujet des accords pertinents sur les services aériens;
- f) l'OACI devrait continuer à suivre de près les faits nouveaux en ce qui concerne la réglementation et l'industrie du transport aérien, élaborer un inventaire de l'expérience pratique des États en matière de libéralisation et diffuser les informations pertinentes auprès des États contractants. Elle devrait également actualiser les éléments d'orientation existants sur la réglementation économique du transport aérien international et élaborer de nouveaux éléments d'orientation pour faciliter la libéralisation et accroître l'harmonisation, par exemple au moyen du Modèle d'accord sur les services aériens (TASA).

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à prendre note de l'analyse des problèmes qui se posent et des options de politique, aux paragraphes 2 et 3;
- b) à examiner et à adopter les conclusions qui figurent au paragraphe 4.