

**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 DES SERVICES DE FRET AÉRIEN**

(Note présentée par le Secrétariat)

**SOMMAIRE**

La présente note traite des caractéristiques distinctives du fret aérien international et de son traitement réglementaire par les États, examine la nécessité d'une réforme de la réglementation et propose des mesures pour une plus grande libéralisation de ce secteur.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 6.1.

**RÉFÉRENCE**

Doc 9626, *Manuel de la réglementation du transport aérien international*

**1. INTRODUCTION**

1.1 Le fret aérien est un élément important du transport aérien international<sup>1</sup>. Ces dix dernières années, il y a eu une progression substantielle du trafic de fret aérien dans le monde, puisqu'il a enregistré un taux de croissance annuelle moyen supérieur à celui du trafic passagers (sauf en 2001 où ils avaient l'un et l'autre diminué). Le fret aérien joue un rôle de plus en plus important dans l'économie mondiale, de même que dans le développement national et le commerce international de nombreux États, et il est souvent vital pour les pays en développement sans littoral ou insulaires et pour ceux dont les principales exportations sont des marchandises de haute valeur ou des denrées périssables.

1.2 Si le régime réglementaire actuel, essentiellement composé de quelque 4 000 accords bilatéraux sur les services aériens aussi bien de passagers que de fret, a été à la base de la croissance et du

---

<sup>1</sup> Dans la présente note, le fret (parfois aussi désigné cargo ou marchandises) comprend les messageries, mais non pas la poste (qui concerne uniquement les objets remis par les administrations postales ou destinés à leur être livrés).

développement réguliers du fret aérien, il a aussi été remis en question et considéré par certains États et par la profession comme une entrave à une efficacité et à une économie de fonctionnement optimales des réseaux et des services de fret aérien. En raison de ses caractéristiques distinctes, il y a de plus en plus d'appels en faveur d'une réforme de la réglementation du fret aérien prévoyant pour ce dernier un traitement différent de celui des services passagers. La présente note passe en revue le traitement réglementaire du fret aérien, dégage certaines de ses spécificités et examine des démarches possibles, avec une recommandation d'arrangement réglementaire pour une libéralisation accélérée, particulièrement des opérations tout-cargo.

## 2. CONTEXTE

2.1 Le transport aérien international de fret présente les caractéristiques suivantes :

- a) de par leur nature, les marchandises sont généralement moins sensibles que les passagers au temps écoulé entre le point d'origine et le point de destination (sauf les envois exprès), aux routes et aux arrêts intermédiaires. Alors que les passagers doivent être acheminés sans retard jusqu'à leur destination, les marchandises peuvent souvent attendre si on ne dispose pas de place immédiatement, elles peuvent être acheminées sur des routes différentes et elles peuvent faire de nombreux arrêts;
- b) alors que les passagers font généralement des aller-retour, le fret ne se déplace généralement que dans un seul sens. Il y a quelques routes où le volume du trafic de marchandises est à peu près semblable dans les deux sens, mais beaucoup où ce volume est plusieurs fois plus élevé dans un sens que dans l'autre;
- c) le fret aérien tend à utiliser davantage le transport intermodal, en combinant l'avion et d'autres formes de transport (camion, train ou bateau). Cela permet aux services de fret d'emprunter des aéroports plus éloignés et moins encombrés qui sont peu attrayants pour les services de passagers.

2.2 Plusieurs types de transporteurs acheminent le fret aérien international :

- a) les compagnies aériennes internationales régulières, qui exploitent des avions de passagers, des avions «combi» et/ou des avions tout-cargo, et qui offrent des services de fret réguliers et non réguliers; certaines de ces compagnies ont créé une division fret pour leurs services spécialisés tout-cargo (p. ex. Lufthansa Cargo, Northwest Cargo, Singapore Airlines Cargo);
- b) les transporteurs internationaux exclusifs de fret, qui n'exploitent que des avions tout-cargo et offrent des services réguliers et non réguliers (p. ex. Cargolux);
- c) les transporteurs internationaux de messageries et de petits colis (connus aussi sous le nom d'intégrateurs), qui exploitent des avions-cargos et assurent des services multimodaux (p. ex. FedEx, UPS);
- d) les compagnies aériennes internationales tout-cargo non régulières, dont certaines assurent des services spécialisés tels que le transport d'animaux vivants, de fleurs ou de matériel lourd.

2.3 La plupart des compagnies internationales régulières considèrent le fret transporté en soute comme une source de recettes complémentaires, et elles l'ont traditionnellement vu comme un sous-produit de leurs services passagers. Cependant, dans un environnement plus concurrentiel, les recettes du fret aérien peuvent revêtir une plus grande importance, particulièrement sur une route où le volume de trafic de fret justifie l'utilisation d'un avion combi (c.-à-d. qui transporte à la fois des passagers et des marchandises sur le pont principal). Actuellement, plus de 50 % des recettes du fret aérien international régulier et non régulier payant sont réalisés par les transporteurs mixtes (ceux qui transportent le fret en soute ou en avions combi sur des services réguliers de passagers), le reste l'étant par les compagnies tout-cargo.

2.4 Certains États ont pris des mesures unilatérales, bilatérales ou multilatérales pour libéraliser les services de fret. Au niveau unilatéral, on peut citer le cas de l'Inde, qui a ouvert certains aéroports aux services tout-cargo de tous les transporteurs sans exiger de réciprocité bilatérale. Selon les données disponibles, il existe 28 accords bilatéraux de type «ciel ouvert» qui prévoient pour les services tout-cargo, réguliers ou non réguliers, des droits de trafic supplémentaires dits de septième liberté (droit de transporter du trafic entre le territoire du partenaire bilatéral et un troisième État sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait correspondance avec un autre service ou prolongement d'un autre service en provenance ou à destination de l'État du transporteur). En outre, de nombreux États ont inséré dans leurs accords sur les services aériens des dispositions spéciales pour les activités de fret ou ont permis une plus grande souplesse quant aux routes. L'accord de type «ciel ouvert» du Pacte andin prévoit une entière liberté pour les vols non réguliers tout-cargo des compagnies des États membres à l'intérieur de la région ainsi qu'entre les États membres et des pays tiers.

2.5 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui regroupe 30 États développés, a réalisé et publié en 2002 un examen approfondi de la situation actuelle et des perspectives à long terme du secteur du fret aérien, et elle a élaboré un modèle global de protocole pour les accords bilatéraux en vigueur et un accord multilatéral distinct qui couvre tous les aspects de cette activité<sup>2</sup>. L'étude de l'OCDE a été prise en compte dans la rédaction de la présente note et dans les propositions qu'elle contient pour la poursuite de la libéralisation du fret aérien. Par ailleurs, certains membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) considèrent aussi le fret aérien comme une activité qui pourrait être incluse dans l'Annexe sur les services de transport aérien de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

### 3. ANALYSE

3.1 Dans un environnement de plus en plus mondialisé et libéralisé, les activités de fret aérien doivent être aussi efficaces, économiques et rapides que possible pour répondre aux exigences des usagers, particulièrement pour le transport de marchandises de haute valeur ou à délai de livraison critique. Parce qu'elles sont d'abord conçues pour le transport des passagers, beaucoup de dispositions des accords bilatéraux actuels peuvent limiter les transporteurs aériens dans leurs possibilités de répondre à l'évolution des marchés et d'exploiter pleinement le potentiel des marchés tant régionaux que mondiaux.

3.2 Un des grands problèmes pour les exploitants tout-cargo, par exemple, est le manque de souplesse des droits d'accès aux marchés que prévoient les accords sur les services aériens. Les limites habituellement imposées aux services passagers en ce qui concerne les routes, les droits de trafic, les fréquences, etc., peuvent aussi s'appliquer aux services tout-cargo. Comme il y a peu de synergies entre

---

<sup>2</sup> «Liberalization of air cargo transport», OECD, mai 2002.

les activités passagers et les activités fret (clients différents, besoins en heures de départ et d'arrivée différents, déséquilibres directionnels du trafic), il est souvent difficile pour les transporteurs aériens d'exploiter un service tout-cargo économiquement viable à cause de ces restrictions d'ordre réglementaire.

3.3 Les exploitants tout-cargo sont également gênés par une série d'autres règles qui amoindrissent les possibilités d'exploitation et de «pratiques commerciales», par exemple les conditions de propriété et de contrôle nationaux, les restrictions sur l'utilisation d'aéronefs loués, les services d'escale, les arrangements de coopération commerciale tels que les réservations de capacité et le partage de codes. Parmi les autres problèmes d'ordre réglementaire auxquels se heurtent les exploitants tout-cargo figurent les couvre-feux aux aéroports, qui réduisent souvent la souplesse de la programmation des vols, particulièrement pour les services de coursiers et de messageries, et, dans certains cas, la limitation des créneaux que les aéroports mettent à la disposition des vols cargo, spécialement les aéroports saturés, qui accordent souvent aux vols tout-cargo une priorité inférieure à celle des services passagers.

3.4 Dans le cadre d'une réflexion sur une plus grande libéralisation du fret aérien, il faut reconnaître qu'il reste certaines préoccupations quant à la question de savoir si les activités de fret aérien internationales devraient se voir accorder un traitement spécial ou distinct. Certains transporteurs et leurs gouvernements pourraient avoir des réticences à appliquer au fret aérien un traitement libéral distinct car ils considèrent leur position concurrentielle comme une combinaison indivisible des activités passagers et des activités fret. Cela pourrait traduire une inquiétude devant le risque que, en traitant le fret séparément, ils perdent un moyen de pression dans les négociations sur les services passagers, particulièrement lorsque le transporteur n'a pas de services tout-cargo. Dans leur réflexion sur la réforme nécessaire, les gouvernements doivent néanmoins mettre en balance ces considérations et les gains économiques généraux (commerce et développement) que l'on peut escompter de la libéralisation de l'accès aux marchés, et particulièrement les avantages qu'en tireraient les utilisateurs du transport aérien de fret, tels que les exportateurs.

3.5 La libéralisation du fret aérien pose une autre question, celle de l'équilibre de la concurrence entre les différents types de transporteurs aériens qui acheminent du fret, c'est-à-dire ceux qui le transportent en combinaison avec des passagers et ceux qui ne transportent que du fret (exploitants tout-cargo). Les transporteurs tout-cargo sont susceptibles d'être avantagés sur le plan de la capacité et de la souplesse grâce à l'utilisation d'aéroports moins encombrés, mais ils peuvent aussi être pénalisés par rapport aux transporteurs mixtes sur le plan de l'accès aux aéroports encombrés et de la tarification au coût marginal de leurs services.

3.6 Les activités mixtes sont un élément du régime de réglementation des services passagers et, pour ce qui est du rythme de la libéralisation, elles dépendent donc directement de l'évolution de la situation dans le cadre de ce régime. La réflexion sur la libéralisation du transport aérien international de fret gagnerait donc à être axée sur d'éventuelles mesures destinées aux services tout-cargo, qu'il est possible de traiter séparément des services passagers. Il faudrait en premier lieu cibler les mesures concernant les services réguliers (qui assurent encore près de 60 % du total du trafic aérien international de fret), car ce sont eux qui sont le plus gênés par les arrangements conçus d'abord pour les services passagers.

3.7 Compte tenu des problèmes auxquels se heurtent les opérations tout-cargo, (paragraphe 3.2 et 3.3), les exploitants de services tout-cargo ont essentiellement besoin d'arrangements réglementaires qui prévoiraient plus de latitude en matière d'exploitation et de routes, plus de droits de trafic, particulièrement des «droits au-delà», l'assouplissement de la condition de propriété nationale, l'utilisation d'aéronefs loués et d'autres libertés relatives à la «pratique commerciale» (p. ex. les services

d'escale). Les États pourraient envisager les mesures ci-après dans le cadre de leurs négociations sur le transport aérien et du traitement des activités tout-cargo.

- a) Pour ce qui est des droits de trafic, on pourrait peut-être envisager l'octroi de droits au-delà des troisième et quatrième libertés, parce que l'octroi de ces droits (p. ex. cinquième à septième libertés) donnerait plus de souplesse pour la planification des services de fret aérien, particulièrement en fonction du fait que les flux de trafic de fret sont souvent unidirectionnels. Ces droits permettraient aussi aux exploitants de mettre en place les services les plus directs et les plus efficaces possible, au lieu d'être astreints à des routes fixées principalement pour des services passagers. Les services triangulaires et de meilleures possibilités de trafic de retour répondraient au problème du déséquilibre directionnel du trafic, accroîtraient l'efficacité économique et commerciale du transport aérien de fret et se traduiraient par un meilleur service pour les usagers.
- b) En ce qui concerne les routes et la souplesse d'exploitation, on pourrait songer à des dispositions plus libérales permettant notamment : 1) d'exploiter des vols dans l'une ou l'autre direction ou dans les deux, de combiner des numéros de vol différents pour un même mouvement d'aéronef et de sauter des escales en un ou plusieurs points quelconques; 2) d'assurer les services sans restriction de fréquence, de type d'aéronef et de capacité; 3) de conclure des arrangements commerciaux avec d'autres transporteurs tels que des arrangements de réservation de capacité ou de partage de codes et des arrangements intercompagnies; 4) de combiner à bord du même appareil le trafic ayant pour origine les territoires des parties intéressées et celui provenant de territoires tiers.
- c) Pour ce qui est de la condition de propriété et de contrôle, les dispositions libéralisées étudiées dans la note ATConf/5-WP/7 pourraient aussi s'appliquer aux transporteurs tout-cargo.
- d) En ce qui concerne la location d'aéronefs, la possibilité d'employer des aéronefs loués est très importante en fret aérien parce qu'elle donne une marge de manœuvre à ce secteur d'activité en facilitant le développement de services de fret avec un capital réduit. La location permet aussi de combler des manques de capacité et de réduire les niveaux de coûts et d'endettement. Elle peut contribuer à renforcer la concurrence parce qu'elle permet à de petits transporteurs de fret d'entrer sur un marché qui aurait été financièrement inaccessible sans un aéronef loué. De façon générale, la location devrait donc être autorisée, sous réserve du respect des conditions applicables concernant la sécurité. On sait qu'il existe des inquiétudes au sujet de certains aspects de cette pratique qui concernent l'économie et la sécurité. Le traitement réglementaire suivi par les États varie également. On a donc besoin d'un traitement plus uniforme au niveau international, particulièrement pour les locations avec équipage. Une disposition possible pour répondre à cette préoccupation est examinée dans la note ATConf/5-WP/9 sur la location des aéronefs.
- e) On pourrait peut-être envisager des arrangements plus libéraux sur d'autres aspects propres aux activités tout-cargo, notamment des libertés de tarification, le transport intermodal, les services d'escale et l'entreposage (avec toutefois, dans ces deux derniers cas, priorité aux considérations de sécurité et de sûreté), ainsi que le congé douanier et la facilitation.

#### 4. CONCLUSIONS

4.1 La Conférence est invitée à conclure :

- a) qu'il faut envisager une libéralisation accélérée et une réforme de la réglementation du fret aérien, en particulier des activités tout-cargo, en raison de ses caractéristiques distinctes, de la nature du secteur du fret aérien et des bienfaits possibles de cette réforme pour le commerce et le développement économique;
- b) que les États devraient :
  - 1) étudier la possibilité de libéraliser unilatéralement l'accès aux marchés pour les services tout-cargo sans exiger de réciprocité ou de négociation bilatérales; et
  - 2) étudier des mesures visant à libéraliser les activités tout-cargo dans leurs négociations sur les services aériens et leur traitement réglementaire actuels et futurs. Le paragraphe 3.7 contient une liste partielle de telles mesures.

#### 5. ARRANGEMENT RÉGLEMENTAIRE RECOMMANDÉ

5.1 La libéralisation du fret aérien, y compris les activités tout-cargo, pourrait aussi faire l'objet d'une annexe sur les services de fret aérien s'ajoutant aux accords sur les services aériens existants ou futurs. Une telle annexe pourrait être utilisée par les États aux différents stades de la libéralisation des services de transport aérien international. Elle comporterait deux éléments de base. Le premier serait constitué de dispositions assurant à tout exploitant de fret (mixte ou tout-cargo) un accès sans discrimination aux installations et services communs tels que le congé douanier, les services d'escale, l'entreposage et le service intermodal, ainsi que d'éléments dont la libéralisation a des incidences du point de vue de la concurrence tels que le partage de codes, la location, les arrangements de réservation de capacité et la tarification. Cette libéralisation peut n'avoir été appliquée antérieurement qu'aux opérations passagers. En outre, un avantage de l'annexe est que lorsque des aspects de l'accord principal seront par la suite libéralisés pour les services passagers, le même traitement sera étendu aux services de fret aérien de façon harmonisée. Aux stades ultérieurs de la libéralisation, l'annexe ne sera probablement plus nécessaire. (En fait, l'annexe proposée serait superflue dans le cas de nombreux accords de type «ciel ouvert» parce que tous les points prévus dans l'annexe auraient été libéralisés dans l'accord principal.) Le second élément de base est que l'annexe libéraliserait les services tout-cargo de la façon la plus large possible. Elle prévoirait les troisième à septième libertés de l'air pour les services tout-cargo exploités de façon régulière ou non régulière. La souplesse d'exploitation y est décrite en termes généraux qui comprennent des aspects généralement considérés comme importants pour les opérations tout-cargo.

5.2 L'annexe proposée ne créerait pas un régime séparé et autonome pour les activités tout-cargo, qui resteraient soumises aux dispositions de l'accord principal concernant par exemple la sécurité et la sûreté ainsi qu'aux autres conditions auxquelles sont soumis les services aériens internationaux, telles que les règles d'attribution des créneaux et les procédures aux aéroports saturés. La formulation de l'annexe proposée par le Secrétariat est un modèle, et les États jugeront peut-être nécessaire de la modifier en fonction de leurs circonstances propres. Ainsi, si un accord bilatéral ou multilatéral a déjà libéralisé les services non réguliers, il n'y aura pas besoin de mentionner les services tout-cargo non réguliers dans l'annexe sur le fret aérien.

5.3 Il est proposé à la Conférence d'examiner l'arrangement réglementaire ci-après, qui revêt la forme d'un projet de modèle d'annexe que les États pourraient utiliser à leur gré dans leurs accords bilatéraux, régionaux ou plurilatéraux sur les services aériens. Ces dispositions ont aussi été insérées dans le Modèle d'accord sur les services aériens (TASA) (cf. ATConf/5-WP/17).

### ***ANNEXE SUR LES SERVICES DE FRET AÉRIEN***

*Les Parties conviennent de ce qui suit :*

1. *Pour ses activités de transport international de fret aérien, chaque compagnie aérienne désignée*
  - a) *se voit accorder un traitement non discriminatoire en ce qui concerne l'accès aux installations et services de congé douanier, de services d'escale, d'entreposage et de facilitation;*
  - b) *peut utiliser et exploiter directement d'autres modes de transport;*
  - c) *peut utiliser des aéronefs loués, sous réserve que cette utilisation respecte les normes de sécurité et de sûreté qui s'appliquent aux autres aéronefs des compagnies désignées;*
  - d) *peut conclure des accords de coopération avec d'autres transporteurs aériens, par exemple pour le partage de codes, la réservation de capacité et les échanges intercompagnies;*
  - e) *peut fixer ses propres tarifs de fret sans avoir à les déposer auprès des autorités aéronautiques des Parties.*
  
2. *Outre les droits énoncés au paragraphe 1, pour ses activités de transport tout-cargo par services réguliers ou non réguliers, chaque compagnie aérienne désignée peut assurer de tels services à destination et en provenance du territoire de chaque Partie, sans restrictions quant aux fréquences, à la capacité, au routage, au type d'aéronef et à l'origine ou à la destination du fret.*

## **6. SUITE PROPOSÉE**

6.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions du paragraphe 4;
- b) à recommander l'adoption du modèle d'annexe sur les services de fret aérien qui figure au paragraphe 5.