

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

**Montréal, 24 – 29 mars 2003**

- Point 4 : Examen d'un cadre général pour la libéralisation sur le long terme**  
**4.1 : Mécanismes pour faciliter une plus grande libéralisation**

**RÔLE DE L'OACI DANS LA FACILITATION  
DE LA LIBÉRALISATION**

(Note présentée par le Secrétariat)

**SOMMAIRE**

La présente note traite du rôle de l'OACI en matière de facilitation de la libéralisation et propose une focalisation particulière pour l'avenir. Elle porte aussi sur les relations de l'OACI avec d'autres organisations intervenant dans les questions de réglementation, en particulier l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en signalant les domaines qui pourraient être préoccupants et en soulignant certaines questions à porter à l'attention de cette organisation.

La suite proposée figure au § 6.1.

**1. INTRODUCTION**

1.1 Le mandat de l'OACI dans le domaine du transport aérien est exposé en termes généraux dans la Convention de Chicago. Par sa nature large, il a permis à l'Assemblée et au Conseil de s'atteler au fil des ans à un éventail de tâches convenues par les États, en ayant à l'esprit les objectifs de l'OACI énoncés à l'article 44 de la Convention.

1.2 L'OACI a mené aussi des activités, qui se sont intensifiées ces dernières années, sur des questions de réglementation économique d'une grande diversité, les États contractants se tournant vers elle, en tant que forum mondial et centre de coordination en matière de réglementation économique pour la communauté aéronautique, pour élaborer des orientations de politique et des avis et assurer l'harmonisation et la coopération en matière de politique réglementaire. Le rôle de l'OACI ainsi que les tâches et les vœux des États sont maintenant résumés dans une source unique, la Résolution A33-19 de l'Assemblée, Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien, Introduction et Appendice A, Réglementation économique (Doc 9790). Les États contractants, par

le biais de l'Assemblée, ont reconnu les «caractéristiques particulières du transport aérien international» et «le rôle primordial de l'OACI dans l'élaboration d'orientations de politique sur la réglementation du transport aérien international». De plus, un des objectifs stratégiques du Plan d'action stratégique de l'Organisation est de «veiller à ce que les indications concernant la réglementation économique du transport aérien international soient à jour et fondées».

1.3 La mutation de l'environnement du transport aérien et la libéralisation sûre et ordonnée de ce secteur appellent une évaluation de la manière dont devrait évoluer le rôle de l'Organisation au cours des années à venir, comme facilitateur de cette transition et du processus de changement de la réglementation. La souveraineté des États dans les questions de transport aérien n'est pas en question. Cependant, le degré et la nature du rôle de l'OACI exigent une définition plus poussée, en particulier en ce qui concerne le processus de libéralisation et la façon dont il pourrait le mieux répondre aux besoins présents et futurs de ses États contractants. La présente note porte sur le rôle de l'OACI dans la facilitation de la libéralisation, y compris ses relations avec d'autres organisations qui intègrent le transport aérien dans leur mandat ou qui s'intéressent à la réglementation économique du transport aérien international et interviennent en la matière.

## 2. FACILITER LA LIBÉRALISATION

2.1 Les notes rédigées par le Secrétariat pour être examinées par la présente Conférence contiennent un certain nombre de conclusions proposées ainsi que plusieurs recommandations. Certaines de ces recommandations se fondent sur des travaux antérieurs de l'Organisation, en particulier ceux de la quatrième Conférence mondiale de transport aérien de 1994 et, par la suite, du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien.

2.2 En ce qui concerne l'issue de la présente Conférence, le Secrétariat a examiné la poursuite des travaux de l'OACI en rapport avec : a) la poursuite de l'élaboration de Modèles d'accord sur les services aériens (TASA) et d'éléments complémentaires concernant leur application, et leur emploi comme outils pour la libéralisation (WP/17); b) l'élaboration plus poussée et la diffusion d'études de cas sur la libéralisation (WP/5); c) l'étude, le suivi et la promotion d'orientations, ainsi que l'assistance aux États, sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des entreprises de transport aérien (WP/7); d) les tâches de suivi des développements concernant les intérêts des consommateurs (WP/13); la distribution des produits (WP/14) et la promotion de la transparence (WP/16).

2.3 Bien que l'OACI ait une histoire d'engagement en matière de réglementation économique et qu'elle ait joué ces derniers temps un rôle de plus en plus actif dans ces questions, il est reconnu que les États ont des avis différents en ce qui concerne le niveau approprié et la nature de ce rôle. Cependant, le transport aérien est confronté à une ère nouvelle et sans précédent de changement et de réforme de la réglementation et il sera essentiel de veiller au maintien des principes de la Convention de Chicago et des objectifs de l'Organisation à l'échelle mondiale. S'il n'y avait pas une démarche mondiale dans le sens de la mise en œuvre et de l'harmonisation du processus de libéralisation, ce processus deviendrait asymétrique et fragmenté, et ses avantages seraient restreints. Jusqu'à présent, l'adoption de la libéralisation, comme question de politique générale, a recueilli l'adhésion d'un certain nombre d'États. Mais de nombreux États n'appliquent la libéralisation que sur une base ponctuelle et limitée. Pour beaucoup, la libéralisation est un processus qui, tout en étant acceptable dans son principe, suscite aussi d'importantes préoccupations quant à leur participation effective et soutenue au transport aérien international, l'accès aux services aériens, les incertitudes au sujet de sa mise en œuvre pratique, et la confiance à accorder à ses avantages.

2.4 La Conférence offre à l'Organisation une occasion unique de s'atteler à ce problème et de jouer le rôle primordial que les États attendent d'elle par l'intermédiaire de l'Assemblée et que l'OACI affirme devant le monde, au-delà de la communauté aéronautique. Deux rôles peuvent être envisagés pour les travaux futurs de l'OACI sur la réglementation économique. Tous deux impliquent un recentrage de ses travaux actuels dans ce domaine, expressément dans le sens de la libéralisation.

2.5 Le premier rôle serait que l'Organisation axe ses travaux en matière de réglementation économique sur l'élaboration de politiques et d'orientations pour la libéralisation. L'élaboration des politiques étant le travail des organes directeurs de l'OACI, tout travail futur de cette nature serait effectué de la façon convenue et fixée par les instances dirigeantes. Quant à l'élaboration d'éléments indicatifs, le Secrétariat axerait son action sur ce qui facilite le processus de libéralisation.

2.6 Le deuxième rôle, connexe, serait d'insister, dans les travaux relatifs à la libéralisation, sur la facilitation, la promotion et la fourniture d'assistance aux États dans l'exploitation de la libéralisation pour leur plus large avantage. Cela pourrait se faire par des moyens tels que les séminaires et ateliers et des outils tels que le modèle d'accord sur les services aériens et les orientations qui seront élaborées par la présente Conférence. En définissant le rôle futur de l'OACI dans le sens d'une focalisation sur la facilitation et de la mise en œuvre de la libéralisation, l'Organisation n'affirmera pas seulement son rôle de chef de file tout en répondant aux besoins de tous ses membres, mais contribuera aussi à faire progresser l'ensemble de la communauté aéronautique sur la voie de la réforme et de la modernisation de la réglementation.

2.7 À plus long terme, un rôle supplémentaire et redéfini pourrait se dégager pour l'OACI dans la poursuite du multilatéralisme qui est son objectif affirmé depuis les années 1940. L'OACI n'a pas servi d'enceinte de négociation d'un accord multilatéral sur les droits commerciaux depuis 1947, et l'avis est émis dans la note sur l'accès aux marchés (WP/8), et réitéré dans la note de présentation des modèles d'accord sur les services aériens (WP/17), que les conditions ne se prêtent pas encore à l'établissement d'un accord multilatéral mondial. L'OACI est néanmoins une instance riche d'une longue expérience en tant que centre d'échange et diffuseur d'information, en plus d'être la source de politiques et d'orientations qui se prêtent à une large application.

2.8 L'octroi de l'accès aux marchés et la réglementation économique des services commerciaux continuent d'être traités entre États à l'échelon bilatéral et, dans une mesure croissante, entre groupes d'États, que ce soit sur une base régionale ou plurilatérale. Ce sont là les mécanismes qui sont familiers aux États et que ceux-ci considèrent généralement comme étant dans leur intérêt national. Cependant, comme le contexte réglementaire connaît une mutation significative en réponse à la mondialisation du marché, il pourrait y avoir dans l'avenir un autre emploi de l'OACI, parallèlement à l'élaboration d'orientations de politique et à la fourniture d'assistance ainsi qu'à son rôle de source d'information. Une possibilité serait qu'elle serve de centre mondial de rencontres et d'échanges, c'est-à-dire un endroit où les États pourraient se rencontrer pour échanger des droits d'accès aux marchés à différents niveaux. Les États pourraient se servir de l'OACI comme d'un forum en utilisant ses installations pour discuter de l'accès aux marchés et des questions de réglementation connexes avec d'autres États partenaires possibles, à l'échelon bilatéral ou plurilatéral. Cela répondrait à l'une des faiblesses connues du régime bilatéral actuel de négociations individuelles mais séparées, qui est un processus coûteux, prenant du temps et pas particulièrement efficace pour traiter de l'accès aux marchés.

2.9 Le rôle de l'OACI pourrait donc être celui de facilitateur et de forum de réunion, tout comme les Conférences mondiales de coordination des horaires de l'IATA servent à coordonner les créneaux aéroportuaires et comme l'OMC est un forum pour le système de négociations commerciales bilatérales et plurilatérales fondé sur l'offre et la demande. Le fait que les États acceptent maintenant la

nécessité de s'adapter du point de vue réglementaire aux nouvelles réalités du marché est un premier pas vers ce qui sera en définitive une approche plus harmonisée de la réglementation économique et de l'objectif de multilatéralisme. L'OACI, ainsi utilisée comme forum, pourrait promouvoir cette harmonisation et cet objectif. La Conférence pourrait réfléchir à la question de savoir si l'Organisation devrait commencer à approfondir cette idée, comme possibilité pour le long terme, à mesure que le processus de libéralisation se déploiera.

### 3. RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS

3.1 L'OACI est une organisation universelle au sein de laquelle 188 États contractants, ensemble avec des organisations observatrices du reste de la communauté aéronautique, peuvent se rencontrer pour examiner les problèmes et répondre aux besoins de ce secteur. Dans le cadre de l'OACI, l'aviation civile est un secteur intégré et interdépendant où les questions de sécurité, de sûreté, d'environnement et autres, y compris les questions de réglementation économique, peuvent toutes être traitées. La nature inclusive du processus de l'OACI permet les apports non seulement d'organismes ayant pour principale finalité un aspect déterminé de l'aviation, mais aussi de ceux qui s'intéressent à l'aviation sans qu'elle ait la première place dans leur mandat. Plus de 50 organisations ont été invitées par le Conseil à participer à la présente Conférence. Celle-ci suscite un large intérêt au-delà de la communauté aéronautique aussi bien qu'en son sein. Lors de tout examen du rôle futur de l'OACI dans la facilitation de la libéralisation, il faudra prendre en compte ses relations avec d'autres organisations, en particulier autres qu'aéronautiques, et l'intervention de celles-ci dans la réglementation économique du transport aérien international. Compte tenu de ce nombre d'intervenants, il sera important d'éviter les duplications d'efforts au niveau mondial.

3.2 L'OACI entretient de longue date des relations avec l'Association du transport aérien international (IATA) et avec le Conseil international des aéroports (ACI), de même qu'avec ses prédécesseurs. Elle a aussi des liens étroits avec les organismes régionaux d'aviation, qui s'intéressent tout particulièrement aux questions de réglementation dans le cadre de leur propre mandat. Ce sont notamment la Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC), la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) et la Commission arabe de l'aviation civile (CAAC). Ces relations établies de longue date sont généralement caractérisées par une étroite coopération, à l'avantage mutuel. Il y a, de plus, un certain nombre d'organismes sous-régionaux qui sont particulièrement actifs dans la libéralisation du transport aérien. La Communauté des Caraïbes (CARICOM), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et le Forum du Pacifique en sont quelques exemples. L'OACI devrait coopérer avec ces organismes et appuyer leurs efforts dans leurs travaux sur la libéralisation.

3.3 Il existe aussi un certain nombre d'organisations internationales autres qu'aéronautiques qui s'intéressent aux questions de réglementation. Au niveau du travail du Secrétariat, les relations entre l'OACI et ces organismes ont invariablement été constructives et menées dans un esprit de coopération. La Chambre de commerce internationale (CCI) par exemple, par le biais de son Comité du transport aérien, s'intéresse de longue date aux questions de réglementation et a publié au fil des ans diverses positions de politique. L'OACI a généralement assisté aux réunions de ce comité. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une organisation d'États développés, a abordé au cours de la dernière décennie plusieurs aspects de la libéralisation du transport aérien, notamment dans des études sur l'avenir de la politique du transport aérien international (1997) et sur la libéralisation du transport aérien de fret (2002). Ici encore, l'OACI a été consultée dans l'élaboration de ces études et a participé à certaines réunions consacrées à leur élaboration et à leur adoption. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) s'est, elle aussi, occupée ponctuellement

de la réglementation du transport aérien, avec des études et des réunions connexes dans lesquelles l'OACI est intervenue. Ainsi, un certain nombre d'organismes s'intéressent maintenant aux questions de réglementation mondiale et il demeure de leur droit souverain de le faire. Cependant, il sera important pour l'OACI et pour les États contractants qui sont membres de ces organismes de veiller à ce que ceux-ci continuent à prendre en considération la perspective large de la communauté aéronautique. De plus, la coopération et la coordination devraient aussi continuer à fonctionner dans les deux sens dans les relations de l'OACI avec les autres organisations qui interviennent dans les questions de réglementation.

3.4 Peut-être l'intervention la plus significative d'une organisation internationale dans les questions de transport aérien, dans la perspective de ses développements possibles, est-elle celle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), instituée le 1<sup>er</sup> janvier 1995 avec un large mandat de libéralisation et de promotion de l'expansion de tous les secteurs des services par le biais de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'OMC comptait 145 membres au 5 février 2003. L'OACI a suivi les développements en matière de commerce des services, dans lesquels elle joue un rôle actif depuis que la question a été mise sur le tapis dans les années 1980. La politique de l'OACI en matière de commerce des services est exposée dans la Résolution A33-19 de l'Assemblée, Appendice A, Section IV, alinéa 4 d). Elle appelle l'attention, notamment, sur «la relation étroite entre les aspects économiques, environnementaux, de sécurité et de sûreté du transport aérien international». Depuis l'établissement de l'OMC et l'entrée en vigueur de l'AGCS, l'OACI entretient des relations de coopération constructives avec le Secrétariat de l'OMC et participe à des réunions de l'organe directeur de l'AGCS, le Conseil du commerce des services (CCS), lorsque des questions intéressant ce secteur sont examinées. Le Secrétariat de l'OMC s'en remet dans une large mesure au concours du Secrétariat de l'OACI en ce qui concerne l'information et les développements dans le secteur de l'aviation, en particulier pour l'examen de l'Annexe à l'AGCS relative aux services de transport aérien qui est en cours.

3.5 L'AGCS, y compris son Annexe sur les services de transport aérien, fait l'objet depuis 2000 d'une révision obligatoire (qui doit avoir lieu tous les cinq ans) et ce processus inclut l'examen de la question de savoir si l'application de l'AGCS devrait être étendue au-delà des trois services liés au transport aérien que cette Annexe englobe actuellement, à savoir : réparation et entretien des aéronefs, systèmes informatisés de réservation, et commercialisation et vente de transport aérien. Les avancées sur le point de savoir s'il convient d'étendre l'application de l'AGCS aux questions de transport aérien, et jusqu'à quel point, ont été lentes.

3.6 Les principaux domaines à propos desquels les relations de l'OACI avec l'OMC pourraient susciter des préoccupations ne résident pas dans les relations de travail au niveau des secrétariats, mais pourraient concerner l'avenir de la réglementation du transport aérien. L'OMC a un mandat et un impératif commercial d'extension de son champ d'intervention en vue de libéraliser le transport aérien par l'AGCS. L'AGCS est un régime ouvert, en ce sens qu'il est soumis à des négociations régulières relatives à son champ d'application et à l'extension des engagements de libéralisation des États à travers l'ensemble des secteurs de services. Il n'y a donc pas de définition claire pour ce qui est de savoir vers où ce processus se dirige en ce qui concerne le transport aérien, et à quel rythme. Quelques États contractants considèrent par principe qu'il convient d'amener la réglementation du transport aérien dans le cadre de l'AGCS, même si on ne voit pas bien comment les principes AGCS du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national par le biais d'engagements nationaux s'appliqueraient en particulier à l'accès aux marchés, question qui est toujours régie essentiellement par l'échange bilatéral et la réciprocité. La plupart des États, cependant, ne semblent pas partager cette façon de voir. Le Conseil n'a pas demandé à la présente Conférence de débattre des mérites de l'AGCS en tant que mécanisme de libéralisation ou solution de rechange aux arrangements existants, mais plutôt des relations de l'OACI dans le contexte du rôle de l'Organisation pour faciliter la libéralisation future du transport aérien. L'évolution et l'orientation futures de l'AGCS dans son application au transport aérien

international sont donc une question connexe, mais seulement dans la mesure où elle concerne les relations et le rôle de l'OACI.

3.7 L'intervention de l'OACI dans l'AGCS reste une intervention au cas par cas seulement, selon une décision du CCS de 1998. En 2001, l'OACI a contacté l'OMC en vue de régulariser ses relations avec cette organisation. La proposition de l'OACI relative à un protocole d'entente se fondait sur l'argument qu'il serait dans l'intérêt des deux organisations et de leurs membres de définir les rôles respectifs de chacune d'elles pour assurer qu'il n'y ait pas de chevauchement indu d'activités. Cependant, la question est toujours non résolue et de nouvelles avancées dépendront d'une décision des membres de l'OMC.

3.8 Lorsqu'elle a participé aux réunions du CCS, l'OACI a souligné qu'il était souhaitable, vu la nature intégrée et interdépendante des questions de transport aérien, de maintenir sous la responsabilité d'une seule instance, l'OACI, tous les aspects de la réglementation de l'aviation — sécurité, sûreté et économie. La libéralisation progresse dans ce secteur et la présente Conférence est en mesure d'orienter son développement futur par l'intermédiaire de l'OACI. L'application éventuelle sur le long terme au transport aérien d'un mécanisme supplémentaire et non éprouvé pour l'accès aux marchés, comme ce serait le cas dans le cadre de l'AGCS, pourrait aboutir à des régimes de réglementation conflictuels et peut-être à des chevauchements, sans aucune assurance d'une plus grande libéralisation, ni que tous les États en profiteraient nécessairement. Ce sont des questions que les communautés du commerce et de l'aviation devront nécessairement aborder. D'ici là, et comme objectif essentiel, l'OACI devra veiller à ce que la sécurité et la sûreté ne soient pas compromises et à ce que la réforme réglementaire soit poursuivie de façon sûre et ordonnée, à l'avantage de tous les États contractants de l'OACI et de la communauté mondiale en général.

#### 4. CONCLUSIONS

- a) Au fil des ans, les travaux de l'OACI sur la réglementation économique se sont intensifiés, les États se tournant vers l'Organisation pour des orientations de politique et de l'assistance, en particulier en réponse à la mondialisation et à la libéralisation d'un marché du transport aérien en rapide évolution.
- b) Il est nécessaire que le rôle de l'OACI en matière de réglementation économique soit recentré afin de donner une impulsion mondiale à la réforme d'ordre réglementaire et à la libéralisation. Les orientations de politique de l'OACI, sur lesquelles s'appuient les États, devraient être axées en particulier sur la libéralisation, et l'Organisation devrait faciliter et promouvoir le processus de libéralisation à travers ses travaux et dans son assistance aux États.
- c) Dans une perspective de long terme, l'OACI devrait explorer la faisabilité et les avantages qu'il pourrait y avoir à ce qu'elle serve de centre mondial de rencontres et d'échanges, où elle fournirait les installations et services et l'expertise qui pourraient être nécessaires pour permettre aux États de discuter et d'échanger des droits d'accès aux marchés, aux niveaux bilatéral et/ou plurilatéral.
- d) Dans ses relations avec toutes les organisations qui s'intéressent aux questions de réglementation mondiale ou qui interviennent dans ce domaine, l'OACI devrait coopérer pour faire en sorte que son mandat et son rôle ainsi que les intérêts plus larges de la communauté aéronautique soient pris en compte par ces organismes. De

plus, l'Organisation et ses États contractants devraient assurer une coordination avec ces organisations pour harmoniser les efforts au niveau mondial et éviter qu'ils ne fassent double emploi. Comme objectif supérieur dans ses relations avec les autres organisations intervenant dans la réglementation économique du transport aérien international, l'OACI devrait veiller à ce que la sécurité et la sûreté ne soient pas compromises.

## 5. RECOMMANDATION

5.1 La Conférence est invitée à recommander :

- a) que le rôle futur de l'OACI en matière de réglementation économique soit axé sur l'élaboration d'orientations de politique pour la libéralisation économique et sur la facilitation, la promotion et la fourniture d'assistance aux États afin que la libéralisation soit exploitée à leur avantage général;
- b) que, dans ses relations avec l'OMC, l'OACI continue d'appeler l'attention sur sa politique en matière de commerce des services, telle qu'elle figure actuellement dans la Recommandation A33-19, en insistant sur les liens et les relations réciproques entre la sécurité, la sûreté et la réglementation économique et sur l'accent que l'Organisation met sur la facilitation, la promotion et l'assistance aux États dans le processus de libéralisation.

## 6. SUITE PROPOSÉE

6.1 La Conférence est invitée :

- a) à examiner et à adopter les conclusions figurant au paragraphe 4;
- b) à adopter la recommandation figurant au paragraphe 5.