

**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

**INITIATIVES RÉCENTES DE TYPE LIBÉRAL AYANT UNE INCIDENCE
SUR L'ACCÈS AUX MARCHÉS**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note contient des renseignements sur les faits nouveaux intervenus en matière de réglementation ainsi que chez les transporteurs depuis une dizaine d'années, surtout en ce qui concerne l'accès aux marchés, et elle appelle l'attention sur certaines questions de réglementation que soulèvent ces initiatives.

La suite proposée figure au paragraphe 5.1.

RÉFÉRENCES

Doc 9587, *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*
Circulaire 269, *Incidence du partage de codes entre compagnies aériennes*
Circulaire 291, *Le monde de l'aviation civile 2001-2004*

1. INTRODUCTION

1.1 Depuis la dernière Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/4), en 1994, des changements importants sont survenus dans le domaine de la réglementation du transport aérien et chez les transporteurs. La libéralisation de la réglementation du transport aérien international a beaucoup progressé, un nombre croissant d'États étant parties à des accords visant à l'accès intégral aux marchés. Parallèlement, le secteur du transport aérien a connu une profonde transformation structurelle, notamment par des alliances, des fusions et des acquisitions destinées à faire face à un environnement de plus en plus concurrentiel. La présente note donne un aperçu des tendances et des faits nouveaux survenus en matière de réglementation et chez les transporteurs depuis 1994 (à l'exception de l'aspect commercialisation, traité dans la note WP/20), principalement dans l'optique de l'accès aux marchés, et elle actualise les renseignements figurant dans la note WP/8. Elle appelle aussi l'attention sur certaines questions de

réglementation que soulèvent ces faits nouveaux. On trouvera des éléments plus détaillés sur l'année 2001 dans *Le monde de l'aviation civile* (Circulaire 291), au Chapitre 2.

2. FAITS NOUVEAUX EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

2.1 **Accord relatif au transit des services aériens internationaux.** Même si la plupart des services aériens internationaux sont exploités dans le cadre de régimes bilatéraux ou régionaux, l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI), qui prévoit l'échange multilatéral de droits de survol et d'escale non commerciale pour les services aériens réguliers entre les États contractants, a sensiblement contribué au développement du transport aérien international. Cet Accord est un jalon du multilatéralisme dans le transport aérien. Le nombre d'États contractants qui sont parties à l'ATSAI est passé de 99 en 1994 à 119 en février 2003, mais plus du tiers des États contractants de l'OACI, dont plusieurs ayant un vaste territoire terrestre, demeurent en dehors de l'Accord. À l'Appendice A de sa Résolution A33-19, l'Assemblée «prie instamment les États qui ne sont pas encore parties à l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI) d'envisager d'urgence de le devenir». La Conférence pourrait donc réaffirmer l'importance de l'ATSAI pour la libéralisation et la multilatéralisation du dispositif de transport aérien, afin que les États donnent suite à la Résolution de l'Assemblée.

2.2 **Libéralisation bilatérale.** Les accords bilatéraux sur les services aériens demeurent la principale démarche que suivent les États pour développer les services de transport aérien international. De 1995 à 2002, selon les informations reçues, plus de 650 accords bilatéraux (y compris les amendements et les protocoles d'accord) ont été conclus. Plus de 70 % de ces accords et amendements comportaient une certaine libéralisation sous forme par exemple de droits de trafic sans restriction (couvrant les droits de troisième, quatrième et, dans certains cas, cinquième libertés), de désignation multiple avec ou sans limitations quant aux routes, de libre détermination de la capacité, de régime tarifaire de double désapprobation ou du pays d'origine ainsi que de critères élargis sur la propriété et le contrôle des transporteurs. Avec l'évolution du champ d'activité des compagnies aériennes, certains des accords bilatéraux les plus récents incluent des dispositions régissant de nouveaux types d'activités commerciales, dont certaines ont une incidence sur l'accès aux marchés, comme les systèmes informatisés de réservation (SIR), le partage de codes, la location d'aéronefs et le transport intermodal.

2.3 Une des évolutions notables est l'augmentation considérable du nombre d'accords de «ciel ouvert», qui prévoient un accès intégral aux marchés sans restriction quant aux désignations, aux droits de route, à la capacité, aux fréquences, au partage de codes et aux tarifs. Le premier de ces accords a été conclu en 1992 entre les Pays-Bas et les États-Unis. Depuis, environ 87 accords de «ciel ouvert» intéressant quelque 70 pays ont été conclus, les États-Unis étant l'un des partenaires dans 59 cas. Ces accords sont le fait non seulement de pays développés, mais aussi d'un nombre croissant de pays en développement (environ 60 %). Outre les éléments de base de l'accès aux marchés, une cinquantaine d'accords comportent aussi des droits de «septième liberté» pour les services tout-cargo (quatre accords les prévoient aussi pour les services de passagers). Vingt et un des accords de «ciel ouvert» conclus par les États-Unis contiennent une annexe prévoyant une transition, avec des limites ou des étapes, par exemple pour l'introduction de fréquences, de droits de cinquième liberté, de droits de septième liberté pour les services tout-cargo, du partage de codes avec un pays tiers, de services affrétés et de services d'escale, limites et étapes dont certaines ne s'appliquent qu'aux transporteurs des États-Unis.

2.4 **Libéralisation régionale et plurilatérale.** Certains accords négociés ces dernières années ont tenté de libéraliser les services de transport aérien à l'échelon régional ou sous-régional ou à l'intérieur d'un groupe d'États aux vues similaires. Ces accords régionaux et/ou plurilatéraux de libéralisation visent essentiellement à accroître l'accès aux marchés et à améliorer les services entre les États membres concernés. De petits groupes d'États de taille et de stade de développement comparables semblent pouvoir s'accorder plus facilement sur l'accès aux marchés que de grands groupes d'États plus hétérogènes. En outre, les petits groupes semblent offrir un environnement plus facile à gérer pour tester des politiques de transport aérien libéralisées.

2.5 Avant ATConf/4, ces arrangements régionaux n'étaient qu'au nombre de deux : d'une part, le marché unique de l'Union européenne, réalisé en 1997 avec 15 États membres et trois États appartenant à l'Espace économique européen (EEE), auquel la Suisse s'est jointe en 2002 et qui doit être élargi à dix autres États de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est en 2004, et, d'autre part, le Pacte andin conclu par cinq États de l'Amérique du Sud. Depuis 1995, huit autres accords ont été conclus dans le monde :

- a) l'Accord sur les services aériens de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) entre 14 États des Caraïbes (1996);
- b) l'Accord de Fortaleza entre six États de l'Amérique du Sud (1997);
- c) l'Accord CLMV entre le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar et le Viet Nam (1998);
- d) un accord entre 16 États de la Commission arabe de l'aviation civile (CAAC) au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (1998);
- e) l'Accord de Banjul entre six États de l'Afrique de l'Ouest (1997);
- f) un accord entre les six États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (1999);
- g) un accord entre les 20 États du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) (1999);
- h) la décision ministérielle de Yamoussoukro II entre 52 États africains (1999).

Sur ces 10 accords, sept prévoient une libéralisation immédiate ou progressive conduisant à l'accès intégral aux marchés. Il existe en outre deux accords propres à certaines zones, à savoir la région du Triangle de croissance Indonésie, Malaisie et Thaïlande (IMT) (1999) et la région de croissance de l'est de l'ASEAN composée du Brunéi, de l'Indonésie, de la Malaisie et des Philippines (BIMP) (1999). Enfin, l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international connu sous le nom d'accord de ciel ouvert de «Kona» 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). Il est ouvert à l'adhésion d'autres membres de l'APEC ainsi que d'États non membres. Le Pérou et le Samoa s'y sont joints en 2002 et quelques autres États envisageraient de le faire.

2.6 Plusieurs autres arrangements sont en préparation, par exemple un projet d'accord entre l'Union européenne et 13 États de l'Europe centrale et orientale en vue de créer un Espace européen aérien commun (EECA), une proposition de l'Association des compagnies aériennes de navigation

aérienne (AEA), appuyée par la Commission européenne¹, visant à établir un Espace transatlantique aérien commun (ETAC) aux fins de la libéralisation entre l'EEE et les États-Unis, un Accord sur les services aériens des Îles du Pacifique (PIASA) entre 14 États du Forum des Îles du Pacifique et une politique régionale commune sur le transport aérien commercial pour l'Association des États des Caraïbes (AEC).

3. FAITS NOUVEAUX CHEZ LES TRANSPORTEURS

3.1 **Alliances et partage de codes entre compagnies aériennes.** Un phénomène relativement récent et en rapide évolution est la formation d'alliances de compagnies aériennes, c'est-à-dire d'unions volontaires de compagnies liées par divers arrangements de coopération commerciale. Il existe aujourd'hui plus de 600 accords d'alliance de ce genre dans le monde, accords qui contiennent toute une gamme d'éléments portant par exemple sur le partage de codes, la réservation de capacité, la coopération en matière de commercialisation, la tarification, les programmes de gestion des stocks et de fidélisation, la coordination des horaires, le partage de bureaux et d'installations aéroportuaires, les coentreprises et le franchisage. Des alliances intermodales avec les chemins de fer sont aussi apparues en Europe et en Amérique du Nord. L'expansion constante des alliances transnationales à des fins stratégiques pour accéder à des marchés et créer des synergies est une conséquence de la réaction des transporteurs aériens face, notamment, à ce qu'ils perçoivent comme des contraintes d'ordre réglementaire (par exemple, des restrictions bilatérales sur l'accès aux marchés et sur la propriété et le contrôle), à la nécessité de réduire leurs coûts par des économies d'échelle et une plus grande envergure et à un environnement davantage mondialisé et de plus en plus concurrentiel.

3.2 Si de nombreux accords ne prévoient qu'une coopération d'ampleur limitée (par exemple le partage de codes sur certaines routes), le nombre d'alliances stratégiques ayant une large portée a augmenté. On a particulièrement remarqué l'émergence de plusieurs groupes concurrents de type «alliance mondiale». Chacun est composé de plusieurs grandes compagnies ayant une couverture géographique différente et des réseaux assez développés. Par ces alliances, les transporteurs ont combiné leurs réseaux, qui s'étendent à la plupart des régions du monde, et, globalement, ils assurent plus de 50 % du trafic régulier mondial de passagers. Il y a quatre alliances d'envergure mondiale :

- a) «Star Alliance», fondée en 1997 par Air Canada, Lufthansa, SAS, Thai Airways International et United Airlines (elle compte actuellement 15 membres, auxquels devraient se joindre deux autres transporteurs);
- b) «oneworld», fondée en 1998 par American Airlines, British Airways, Canadian Airlines, Cathay Pacific et Qantas (actuellement huit membres);
- c) «SkyTeam», fondée en 2000 par AeroMexico, Air France, Delta Air Lines et Korean Air (actuellement six membres);

¹ Dans l'Union européenne, il s'est produit un fait nouveau concernant une politique commune à l'égard des pays tiers. En novembre 2002, la Cour européenne de justice s'est prononcée sur un recours déposé en 1998 par la Commission européenne contre huit États membres qui avaient conclu ou amendé des accords bilatéraux sur les services aériens (dont sept accords de «ciel ouvert») avec les États-Unis. Ce jugement affirme que les États membres peuvent conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers dans la mesure où ces accords ne vont pas à l'encontre des règles communautaires sur le transport aérien, mais il a constaté que certaines dispositions de ces accords bilatéraux enfreignaient la compétence exclusive externe de la Communauté en matière de tarifs aériens et de SIR. La Cour a en outre jugé que la clause relative à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes contrevenait au droit communautaire en matière de droit d'établissement. À la suite de ce jugement, la Commission a demandé au Conseil de la mandater d'urgence pour négocier avec les États-Unis un accord sur les services aériens applicable à l'ensemble de la Communauté, de même que des accords similaires avec le Japon et avec la Fédération de Russie.

- d) l'alliance désignée «Wings» et conduite par KLM et Northwest Airlines (avec de forts liens avec Continental Airlines).

La composition de chacun des groupes mondiaux demeure cependant instable. Par exemple, le fait de ne pas pouvoir obtenir les autorisations réglementaires nécessaires a empêché British Airways et American Airlines de former une alliance transatlantique entre les deux membres clés de oneworld. Un accord de partage de codes envisagé entre Continental Airlines, Delta Airlines et Northwest Airlines pourrait bien en fin de compte établir un pont entre les groupes SkyTeam et Wings. Une proposition d'alliance trans-mer de Tasman impliquerait une participation de Qantas (membre de oneworld) dans Air New Zealand (Star Alliance). L'alliance européenne «Qualiflyer» menée par Swissair a été abolie en 2001 à la suite de la disparition de Swissair et de Sabena.

3.3 Le développement et la puissance commerciale des alliances mondiales, avec leurs conséquences en matière de concurrence, en particulier une présence dominante à certains aéroports pivots, ont suscité chez les compagnies petites ou moyennes des inquiétudes quant à leur survie, qui les ont poussées soit à développer un segment particulier d'un marché, soit à entrer en concurrence en tant que compagnies à bas coûts assurant des services de point à point. Certaines petites compagnies ont aussi été amenées à former des alliances régionales avec les transporteurs voisins (par exemple, Carib Sky Alliance et China Sky Aviation Enterprises) et à conclure des accords de franchise avec de grandes compagnies (par exemple, les accords de franchise de British Airways avec trois transporteurs africains : Comair, d'Afrique du Sud, Regional Air, du Kenya, et Zambian Air Services). Dans l'ensemble, les alliances entre compagnies sont déjà très répandues, mais elles continuent à évoluer, les partenariats devenant de plus en plus étroits et complexes.

3.4 Les alliances de compagnies aériennes et le partage de codes ont des incidences sur la réglementation en raison de leurs effets possibles sur l'accès aux marchés, la concurrence et les intérêts des consommateurs. En 1997, l'OACI a publié une importante étude sur les *Incidences du partage de codes entre compagnies aériennes* (Circulaire 269) et, depuis, elle a produit des recommandations sous forme d'éléments indicatifs sur les aspects du partage de codes qui intéressent la protection des consommateurs (cf. Doc 9587). En pratique, il n'y a pas eu de traitement réglementaire systématique de ces arrangements, mais au contraire un traitement au cas par cas, souvent dicté par des considérations aéropolitiques générales chez les États intéressés. Il est cependant devenu d'usage courant de traiter le partage de codes international dans le cadre des accords bilatéraux sur les services aériens et d'exiger les droits de trafic sous-jacents pour les services en partage de codes. Certaines grandes alliances ont aussi été étudiées de près par les autorités nationales et régionales compétentes (notamment le Département des transports des États-Unis, la Commission européenne et la Commission australienne des consommateurs et de la concurrence); dans certains cas, des mesures réglementaires ont été prises pour améliorer les aspects anticoncurrentiels de ces arrangements.

3.5 **Fusions et acquisitions.** Les compagnies aériennes de nombreuses parties du monde ont continué à tenter de tirer parti des avantages apparents d'un renforcement de leur position sur le marché par le biais de fusions, d'acquisitions ou de regroupements opérationnels dans le cadre d'une société de portefeuille unique. Le fil conducteur de cette tendance est l'élaboration constante de stratégies de croissance destinées à maintenir ou à étendre les parts de marché actuelles, à pénétrer de nouveaux marchés, à réduire les coûts unitaires, à se protéger d'une concurrence exacerbée et à accroître le volume des opérations afin d'atteindre une masse critique. La plupart des fusions et acquisitions ont été réalisées au sein d'un même pays, comme cela a été le cas avec l'acquisition de Canadian Airlines par Air Canada en 2000, le rachat de Trans World Airlines en faillite par American Airlines en 2001, la création conjointe d'Alianza Summa par Avianca, Aces et SAM Columbia en 2002, la création conjointe de Japan Airlines System par Japan Airlines et Japan Air System en 2002 et le regroupement en cours, animé par le gouvernement, du secteur du transport aérien chinois. Face à ces regroupements, un bon nombre d'États

ont cependant exprimé leurs inquiétudes et passé au crible les propositions de fusion. C'est ainsi que le Département de la justice des États-Unis a bloqué le plan de fusion de United Airlines et de US Airways en 2001.

3.6 Les occasions de fusions et d'acquisitions transnationales se sont multipliées, car de nombreux États ont adopté une nouvelle politique ou modifié les règles relatives aux investissements étrangers ou au contrôle des transporteurs nationaux (par exemple l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Malaisie) et ont en outre assoupli les conditions de leurs accords sur les services aériens relatives à la propriété et au contrôle des transporteurs. La plupart des tentatives de fusions ou d'acquisitions transnationales ont cependant été abandonnées à cause de la complexité de la situation aéropolitique, économique et réglementaire (plans de fusion Alitalia – KLM et British Airways – KLM en 2000 par exemple). Même quand ces tentatives ont été menées à bien, le contrôle et la gestion de transporteurs étrangers ne sont pas financièrement sans risque (ainsi, la participation majoritaire d'Iberia et de sa société mère SEPI dans Aerolineas Argentinas et l'acquisition d'Ansett par Air New Zealand sont toutes deux tombées à l'eau en 2001). En raison des difficultés qu'il y a à réussir des fusions ou des acquisitions transnationales, la plupart des investissements étrangers dans le secteur du transport aérien ont été de portée limitée, au lieu d'aller jusqu'à une participation majoritaire ou même à une fusion pure et simple, et ils se sont faits dans le cadre d'une stratégie visant à forger ou à renforcer des alliances et à élargir l'accès aux marchés. Cela n'a parfois pas empêché des investissements étrangers d'être éphémères (cas de la participation minoritaire de Swissair dans AOM-Air Liberté, LTU, Sabena et South African Airways). En décembre 2002, quelque 60 transporteurs avaient une participation dans des compagnies aériennes étrangères et plus de 200 compagnies étaient détenues à des degrés divers par des investisseurs étrangers.

4. CONCLUSIONS

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

- a) l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI) est important pour la libéralisation et l'exploitation des services aériens internationaux. Les États devraient donc viser à l'universalité de l'adhésion à l'ATSAI et de son application, que l'OACI devrait continuer à promouvoir;
- b) l'OACI devrait continuer à suivre de près l'évolution de la réglementation et du secteur du transport aérien en vue de fournir aux États les derniers renseignements sur les questions futures possibles en aviation.

5. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à prendre note des faits récents concernant la réglementation et le secteur du transport aérien qui sont exposés aux paragraphes 2 et 3;
- b) à examiner et à adopter les conclusions du paragraphe 4.1.