

**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

FRET AÉRIEN ET ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

(Note présentée par la Chambre de commerce internationale)

NOTE D'INFORMATION

1. LE CONTEXTE

1.1 L'action combinée de la mondialisation du commerce et de la croissance d'Internet a radicalement modifié les pratiques internationales en matière de transactions commerciales. Les développements, dans ces deux seuls domaines, ont rendu presque insignifiantes les notions de distance, de temps et de frontières nationales. De nouvelles manières de faire des affaires, telles que le commerce électronique, se développent rapidement sous l'effet de la révolution d'Internet et créent de nouveaux flux de revenus. Le commerce électronique ouvre d'immenses possibilités tant aux entreprises qu'aux consommateurs à titre individuel, en permettant de commercer à faible coût au-delà des frontières, avec pour perspective la création d'un marché réellement planétaire. Le succès économique du commerce électronique dépend cependant largement de l'existence de réseaux de livraison libéralisés et efficaces, dont les services de fret aérien constituent le maillon clé.

1.2 Il est temps que les conséquences de la libéralisation du transport par air de marchandises pour l'ensemble de l'industrie soient pleinement évaluées. Le fret aérien est un élément essentiel de la compétitivité et du succès commercial de la plupart des entreprises de la planète. A ce jour, les gouvernements et les compagnies aériennes se sont surtout intéressés aux questions relatives aux passagers et à la politique des transports aériens, sans étudier les conséquences plus vastes de la libéralisation du fret aérien pour l'industrie et les consommateurs en général. Pourtant, aucun secteur ne peut aujourd'hui se passer des livraisons en flux tendu, de la logistique et des services de porte à porte en temps donné, qui dépendent tous de services de transport fiables.

La Chambre de commerce internationale remercie vivement le Professeur Richard Janda, de l'université McGill, pour son travail, source importante de recherche dans l'élaboration de cette Note.

2. LA SITUATION DU SECTEUR

2.1 Si, en terme de poids, 2 % seulement des marchandises sont aujourd'hui transportées par air, l'OCDE estime que ce fret aérien représente un bon tiers de la valeur totale du commerce mondial de marchandises. Le fret aérien est un indicateur de tendances économiques plus générales et montre souvent la voie vers l'entrée dans la récession ou la sortie de la crise. Alors que les services en temps donné relevaient dans le passé du domaine exclusif des entrepreneurs de transports intégrés, tous les transporteurs de marchandises sont désormais contraints par le marché à offrir de tels services. Selon l'Avmark Aviation Economist, la part de fret en flux tendu est passée de 18 % du fret total en 1990 à 28 % en 1995, et devrait atteindre 39 % en 2000.

2.2 Bien que 58 % du fret aérien mondial soit aujourd'hui transporté dans la soute des avions pour passagers («belly hold freight»), ce pourcentage évolue, en raison des activités des entrepreneurs de transports intégrés, des transitaires et d'autres services d'affrètement spécialisés. Selon Airbus, 1184 avions-cargos étaient en service en 1994, soit plus du triple de la flotte de 1980, et les prévisions indiquent qu'il devrait y en avoir 1701 au total d'ici 2005. Boeing prévoit pour le fret aérien une croissance moyenne à long terme de 6,6 % par an, contre 3 % pour l'économie mondiale.

3. LE CADRE BILATÉRAL ACTUEL EST INADÉQUAT

3.1 Les accords traditionnels sur les services de transport aérien sont obsolètes et mal adaptés aux nouvelles activités développées par le secteur — surtout en ce qui concerne les services de fret, qui ont connu depuis 20 ans d'importants changements. Dans la plupart des régions, l'aviation civile est devenue une industrie très concurrentielle, où les transporteurs cherchent à élargir leur champ d'action au-delà des frontières nationales. Bien que de récents accords bilatéraux «libéraux» (p. ex. les accords américains «Open Skies») aient nettement amélioré la situation, de nombreux points importants demeurent exclus : propriété et contrôle, cabotage, droit d'établissement, etc. Ces restrictions anachroniques doivent être réexaminées pour permettre la transition vers un système mondial de transport par air des marchandises réellement efficace.

3.2 Alors que d'autres secteurs de l'économie ont bénéficié de la libéralisation du régime commercial multilatéral entamée par le GATT et poursuivie dans le cadre de l'OMC (voir les récents accords dans les secteurs des télécommunications et des services financiers), l'aviation civile n'a pas, à ce jour, suivi ce modèle. Les accords bilatéraux sur les services aériens sont incompatibles avec les principes du GATT de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national, puisque l'accès aux routes convenues est limité aux transporteurs nationaux des parties à l'accord bilatéral. Seuls trois domaines du transport aérien sont donc actuellement inclus dans l'annexe du GATS sur les transports : les services de réparation et de maintenance des aéronefs, les systèmes de réservation informatique et la vente ou le marketing des services de transport aérien.

3.3 L'exclusion de l'aviation civile de l'évolution générale du commerce des services et des marchandises présente pour le secteur des désavantages croissants :

- a) les restrictions bilatérales actuelles empêchent les transporteurs aériens de planifier leur réseau de routes sur la base de considérations purement commerciales;
- b) les transporteurs aériens ne peuvent s'établir dans un pays autre que leur «État national»;

- c) ils ne peuvent acquérir une participation majoritaire ou fusionner totalement avec une compagnie aérienne étrangère;
- d) ils n'ont pas librement accès aux marchés financiers mondiaux et sont donc largement tributaires des investisseurs de leur pays, ce qui est particulièrement restrictif pour les transporteurs établis dans de petits pays, ou des pays peu prospères.

3.4 La Chambre de commerce internationale (ICC) soutient l'idée selon laquelle le transport par air des marchandises devrait être traité comme une question commerciale. L'industrie du transport aérien bénéficiera ainsi d'un environnement plus libéral.

3.5 ICC est convaincue que la libéralisation mondiale des services de fret aérien constitue le seul remède adéquat à la fragmentation actuelle. L'OMC a acquis de l'expérience et de l'expertise en matière d'administration internationale de la libéralisation du commerce et apparaît donc comme l'instance appropriée pour atteindre cet objectif. Toutefois, au vu des caractéristiques particulières du secteur, la Chambre de commerce internationale souligne la nécessité d'une participation des autorités des transports à toutes les étapes du processus de libéralisation. De nombreux arguments plaident en faveur de l'inclusion des services de fret aérien dans le GATS. Les transports, de même que les services financiers et les télécommunications, sont des éléments clés de l'infrastructure économique internationale. Les réglementations nationales limitant l'accès des transporteurs étrangers aux marchés intérieurs auront inévitablement pour effet de limiter la circulation des personnes, des biens et des capitaux.

3.6 Bien que les réglementations nationales restreignant l'accès des transporteurs étrangers puissent, à court terme, servir les intérêts des transporteurs nationaux, elles sont contraires au besoin de relations économiques accrues et de croissance du commerce des pays en voie de développement. Les restrictions nationales à l'accès étranger retardent l'émergence de marchés internationaux des services financièrement sains et efficacement organisés. Le problème est particulièrement aigu dans le cas du transport aérien international, pour lequel les réseaux mondiaux ne peuvent atteindre leur plein potentiel dans la mosaïque actuelle des accords bilatéraux sur les services aériens.

4. UN ACCORD COUVRANT LE TRANSPORT DE MARCHANDISES

4.1 Si la libéralisation générale du secteur du transport aérien peut n'être qu'un objectif à long terme, la Chambre de commerce internationale plaide fermement pour la conclusion à court terme d'un accord couvrant les services de fret aérien, dont le succès pourrait éventuellement ouvrir la voie à la libéralisation de tout le secteur. De solides arguments existent en faveur d'un accord sur les services de fret aérien, avec notamment les éléments suivants :

- a) Le fret aérien sert les intérêts de l'économie dans son ensemble et s'est développé pour inclure de nombreux domaines inenvisageables quand la formule des accords bilatéraux a été conçue (services de porte à porte en temps donné, livraisons en flux tendu, services logistiques, etc.). L'introduction de ces nouveaux services explique l'importance croissante du fret aérien dans l'économie mondiale.
- b) Alors que les obstacles dressés à l'entrée des marchandises d'importation disparaissent progressivement dans de nombreux pays, les moyens de transport utilisés doivent être simultanément libéralisés. Les nouveaux débouchés ouverts ne devraient pas être affectés par les restrictions inhérentes aux accords bilatéraux.

- c) La notion de trafic national — avec des transporteurs aériens supposés assurer principalement le trafic au départ ou à destination de leur «propre» pays —, qui est à la base des accords bilatéraux traditionnels, est aujourd'hui particulièrement inadaptée au fret aérien, en raison de la mondialisation du processus de fabrication. Beaucoup de produits manufacturés sont expédiés dans différents lieux avant l'assemblage final, ce qui signifie qu'il n'existe aucun trafic «national», mais un trafic international.
- d) Les caractéristiques et les exigences des services de fret aérien diffèrent sensiblement de celles du transport de passagers : le fret circule généralement dans une seule direction, il est moins dépendant des créneaux d'aéroport et l'heure du transport — de jour ou de nuit — n'a souvent aucune importance.
- e) Le fret aérien est par nature moins sensible aux susceptibilités nationales et plus ouvert à la concurrence que le transport de passagers. Les nouveaux arrivants sur le marché du fret peuvent en général offrir des services compétitifs, avec des fréquences limitées, à partir d'autres aéroports moins encombrés.
- f) Les services de fret aérien étaient traditionnellement des sous-produits, les marchandises profitant de la capacité en passagers non utilisée des appareils, mais ce n'est plus le cas, car une part croissante de biens de forte valeur est transportée par air, ce qui justifie de nouveaux services entièrement dédiés au fret.
- g) Le transport aérien n'est, de plus en plus, que l'un des nombreux éléments de la chaîne complète du transport intermodal de marchandises. L'essentiel n'est plus le véhicule mais l'organisation. Pour les clients des entrepreneurs de transports intégrés, par exemple, le mode de transport importe peu, seule compte la livraison en temps voulu. Le transport aérien n'est que l'un des moyens d'atteindre ce résultat. Il semble donc logique de conclure que tous les éléments de la chaîne de transport devraient être libéralisés de la même manière, afin d'assurer le bon fonctionnement de l'ensemble, sans solution de continuité.

5. **PROBLÈMES TRADITIONNELLEMENT ASSOCIÉS AU GATS DANS LE TRANSPORT AÉRIEN**

5.1 Le cadre du GATS a souvent été considéré comme inadapté aux particularités de l'industrie du transport aérien, parce que ses deux disciplines fondamentales, le principe de la NPF et le traitement national, s'imposent à toutes les parties sans obligation de réciprocité. Les droits de trafic, par contre, ont traditionnellement été échangés bilatéralement et négociés sur la base d'une réciprocité. Il peut être intéressant de noter que, dans ce cas, l'argument contre la NPF se fonde sur les intérêts des transporteurs — et non des consommateurs. L'argument, en résumé, est que les droits de route ont une valeur économique et ne devraient pas être accordés sans que l'on reçoive quelque chose en échange. D'autres pays estiment que, dans le cadre du GATS, les pays les plus libéraux perdraient le levier dont ils disposent dans le système bilatéral pour encourager d'autres pays à suivre leur exemple.

5.2 L'argument de la réciprocité mériterait d'être examiné plus en détail, mais il est à noter qu'aucun secteur de services n'est exclu du GATS. L'annexe sur les services de transport aérien est formulée de manière à s'appliquer, en principe, à tous les aspects de l'industrie, qu'il s'agisse de vols réguliers ou non, ainsi qu'aux services auxiliaires. Deuxièmement, il n'est pas tout à fait exact de dire que

le GATS n'autorise pas la réciprocité, car il y a place pour cette dernière dans son cadre. ICC souhaiterait, tout en reconnaissant que l'application du principe de réciprocité/NPF conditionnelle n'est pas habituelle dans le cadre de l'OMC, souligner que l'on peut trouver des applications de la NPF conditionnelle dans les annexes de l'accord de l'OMC sur les marchés publics signé à Marrakech le 15 avril 1994. D'autres exceptions à la stricte application de la NPF existent, par exemple, en ce qui concerne la possibilité qu'ont les pays d'une région d'établir un accord de libre-échange qui ne s'applique pas aux marchandises et aux services en provenance de pays tiers.

6. COMMENT L'ANNEXE DU GATS SUR LE TRANSPORT AÉRIEN PEUT ÊTRE ÉTENDUE AUX «HARD RIGHTS»

6.1 Contrairement à d'autres services, qui peuvent être offerts à partir du territoire d'un pays étranger à des consommateurs d'un marché intérieur, les services internationaux de transport aérien sont offerts sur un marché où les consommateurs et les marchandises proviennent d'au moins deux pays, entre lesquels ils se déplacent. Le service est donc offert sur un marché transnational. Il en découle que le principe de la NPF, s'il est mal appliqué, peut conduire à des résultats absurdes. Ce serait le cas si, en vertu du principe de la NPF, deux transporteurs opérant sur le même marché étaient soumis à des règles différentes¹, ce qui irait à l'encontre même du résultat non discriminatoire visé par la NPF. D'autres applications plus appropriées du principe devraient donc être envisagées. À cet égard, il conviendrait de se rappeler que l'objectif de la NPF est de faire que le meilleur traitement offert par un pays aux prestataires de service étrangers soit la norme minimum pour tous les membres de l'OMC.

6.2 Pour respecter l'objectif de la NPF en ce qui concerne les «hard rights», le principe doit s'appliquer en tenant compte du moyen par lequel les pays accordent ce meilleur traitement, c'est-à-dire par des accords bilatéraux établissant une régulation économique commune d'un marché transnational.

6.3 Le principe de la NPF devrait par conséquent s'appliquer aux conditions les plus favorables qu'un pays est disposé à accorder en matière d'échange égal d'accès à destination et en provenance des marchés transnationaux. En d'autres termes, l'application du principe de la NPF obligerait chaque membre de l'OMC à offrir à tous les autres membres les conditions de son accord bilatéral le plus favorable, sur la base d'une réciprocité en miroir. Ainsi, un membre disposé à conclure un accord libéral pourrait par exemple offrir à tous les autres membres les conditions «tous points, désignation multiple, tarifs soumis à double désapprobation et capacité illimitée», en échange des mêmes avantages. Un membre plus restrictif pourrait par contre n'offrir que «un point, désignation unique, tarifs soumis à double approbation et capacité spécifiée», en échange des mêmes conditions. Chaque membre devrait identifier dans sa liste d'accès au marché les conditions les plus libérales auxquelles il est prêt, à cette date, à procéder à un échange égal de droits.

6.4 A cet effet, l'annexe sur les services de transport aérien pourrait être modifiée afin d'y faire figurer une définition des «hard rights» incluant la notion d'échange réciproque d'accès égal. Cette approche combinerait le bilatéralisme existant avec le principe de la NPF et répondrait à la principale objection à l'inclusion des «hard rights» dans le GATS. Cela représenterait une amélioration par rapport au bilatéralisme existant, puisque la possibilité de conclure des accords bilatéraux libéraux serait donnée à tous les membres sur un pied d'égalité, sur la base d'une réciprocité en miroir. Un pays ne pourrait plus

¹ Par exemple, un pays A et un pays B ont un accord bilatéral très libéral, tandis que le pays A et un pays C ont un accord très restrictif. Le pays C, en vertu du principe de la NPF, exige néanmoins de bénéficier des conditions libérales instaurées entre A et B pour obtenir l'accès ouvert de ses transporteurs au pays A, tout en restreignant l'accès à ses marchés pour les transporteurs du pays A, en vertu de l'accord bilatéral restrictif A-C.

choisir d'être libéral avec certains partenaires et restrictif avec d'autres, ou partiellement libéral en échange d'un accès totalement libéral. L'exemple suivant l'illustre bien : les États-Unis et Singapour ont un accord de transport aérien très libéral, alors que les États-Unis et le Pérou ont un accord très restrictif. En vertu du modèle proposé dans le présent document, le Pérou, dès qu'il serait aussi ouvert que Singapour, aurait automatiquement droit au même accès libéral que ce dernier aux États-Unis. Pour les États-Unis, cela signifierait aussi que si le Pérou devait signer un accord libéral, par exemple avec l'Espagne, les conditions de cet accord leur seraient immédiatement accessibles, ainsi qu'à tous les autres pays, sous réserve de réciprocité. Cela enclencherait un mécanisme de libéralisation multilatérale progressive.

6.5 Dans le cadre du GATS, le principe de la NPF serait couplé avec des engagements d'ouverture de l'accès au marché établissant un seuil de libéralisation en deçà duquel aucun membre ne pourrait ultérieurement descendre. A terme, une évolution pourrait se faire vers un véritable accord multilatéral. De même que l'accord des Bermudes a servi de modèle aux accords bilatéraux internationaux, il pourrait se créer un modèle libéral de liste d'accès au marché qui pourrait constituer la base d'un régime unifié dans les cycles futurs du GATS. Par exemple, si des pratiques «de tous points à tous points, capacité et fréquence illimitées» devaient apparaître, elles pourraient être codifiées dans l'annexe sur les services de transport aérien.

6.6 En outre, sous l'impulsion de pays libéraux partageant le même point de vue, le principe de la NPF s'appliquerait également directement aux règles relatives à l'investissement étranger direct, au droit d'établissement et au cabotage, puisque ces domaines sont séparables de la régulation conjointe des droits de route de pays à pays. Cela représenterait une avancée significative par rapport à la formule traditionnelle des accords bilatéraux.

7. PERSPECTIVES D'UN ACCORD SÉPARÉ SUR LES SERVICES DE FRET AÉRIEN

7.1 La possibilité d'une libéralisation séparée des services de fret aérien a été étudiée par le gouvernement des États-Unis en diverses occasions. L'US International Air Transportation Policy Statement de 1995 indique (page 6) que les États-Unis continueront à viser, conformément à leur politique établie de longue date, à créer des conditions d'exploitation ouvertes et libérales, afin de faciliter l'établissement et le développement de services de transport par air des marchandises efficaces, novateurs et compétitifs. Le document indique en outre (page 10) que si une approche englobant la totalité du transport aérien se révélait infructueuse, les États-Unis pourraient envisager des accords n'éliminant les restrictions sur les services que dans certains secteurs de l'aviation civile tels que le fret. Il y a toutes raisons de croire que l'UE soutiendrait cette démarche. Plaidant pour une approche horizontale de la libéralisation du commerce des services, Sir Leon Brittan a estimé dans un récent discours qu'il serait bon de procéder secteur par secteur pour le travail inachevé et a assuré que, là où la libéralisation sectorielle pouvait apporter maintenant des avantages équilibrés, aucun acteur ne serait plus prêt que la Commission à poursuivre rapidement la libéralisation sectorielle. Sir Leon a également souligné qu'il serait plus simple que tous les secteurs — aussi bien les transports aériens que maritimes, par exemple — soient couverts par des règles de non discrimination claires dans le cadre de l'OMC.

7.2 Bien que ces déclarations soient encourageantes, aucun changement n'interviendra si l'industrie ne plaide pas pour que les ajustements nécessaires soient faits. La Chambre de commerce internationale appelle par conséquent tous les intéressés à poursuivre activement la libéralisation des services de fret aérien aux niveaux national, régional et international.