



ASSEMBLÉE — 38^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 40 : Développement économique du transport aérien — Politique

PRIORITÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par la Lituanie au nom de l'Union européenne, de ses États membres¹ et des autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile²)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail contient des recommandations sur ce qui devrait être considéré comme des domaines et priorités clés en matière de réglementation économique du transport aérien international, compte tenu des résultats de la Sixième conférence mondiale de transport aérien de l'OACI (ATCONF/6).

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- à adopter et inclure dans la Résolution A37-20 de l'Assemblée les mesures énoncées au § 3.1,
- à approuver que le programme des travaux de l'OACI pour 2014-2016 tienne compte des priorités indiquées dans la présente note.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique <i>Protection de l'environnement et développement durable du transport aérien</i>
<i>Incidences financières :</i>	La plupart des tâches qu'il est proposé que l'OACI effectue devrait être financée par le budget ordinaire de l'Organisation. Cela dit, il est fait référence à la recommandation d'ATCONF/6 d'établir un fonds volontaire spécifique pour aider l'OACI à s'acquitter de son mandat et à renforcer ses travaux dans le domaine du transport aérien.
<i>Références :</i>	ATCONF/6-WP/49, ATCONF/6-WP/50, ATCONF/6-WP/51, ATCONF/6-WP/54, ATCONF/6-WP/55

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

1. INTRODUCTION

1.1 La Sixième conférence de transport aérien de l'OACI (ATConf/6, Montréal, 18-22 mars 2013) a été une réunion importante qui a adopté une série de recommandations constructives sur l'élaboration plus poussée d'un cadre mondial de réglementation économique du transport aérien. De l'avis général à la réunion ATConf/6, le cadre actuel devrait être adapté afin de garantir la viabilité à long terme du secteur du transport aérien et prendre en considération l'environnement de plus en plus mondial et concurrentiel dans lequel le transport aérien fonctionne aujourd'hui.

1.2 Il est important que l'OACI, en tant qu'organisation, et les États individuels tiennent dûment compte des résultats d'ATConf/6 et que la 38^e session de l'Assemblée de l'OACI approuve les recommandations clés d'ATConf/6. La présente note de travail expose les vues de ses auteurs sur les mesures que l'OACI et les États membres devraient prendre pour donner suite à ATConf/6, en particulier lors de l'examen de l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien* (Résolution A37-20 de l'Assemblée), et lorsqu'ils conviendront du programme des travaux de l'Organisation pour 2014-2016.

1.3 Conformément aux conclusions d'ATConf/6, les domaines clés où les efforts devraient se concentrer sont la libéralisation de l'accès aux marchés, la concurrence loyale, la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et la protection des consommateurs.

2. DOMAINES CLÉS DE LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

2.1 Libéralisation de l'accès aux marchés

2.1.1 Il y avait un large consensus à ATConf/6 pour dire que la libéralisation de l'accès aux marchés avait généré des bénéfices économiques substantiels, qu'elle profitait au développement du secteur du transport aérien et contribuait à sa viabilité. La modernisation du cadre réglementaire mondial de l'accès aux marchés, afin de l'adapter au contexte commercial en évolution rapide et maintenant mondialisé, a été appuyée. Il a été convenu que l'OACI devrait jouer un rôle de chef de file dans ce processus et fournir des orientations pour ce travail, en élaborant une vision à long terme de la libéralisation de l'accès aux marchés, notamment un accord multilatéral afin de faciliter cela.

2.1.2 Néanmoins, un grand nombre d'États, dont les auteurs de la présente note, soulignent également le lien étroit entre l'accès aux marchés et la concurrence loyale. De fait, ils croient fermement que, dans le cadre de l'exploitation des services aériens internationaux, une plus grande libéralisation doit s'accompagner de mesures afin de garantir que la concurrence a lieu de manière loyale, ouverte et non discriminatoire. Cela contribuerait en retour à garantir la durabilité à long terme du transport aérien international.

2.2 Concurrence loyale et ouverte

2.2.1 Afin que la libéralisation de l'accès aux marchés, et de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens, soient concluante et bénéficiée à tous les participants du transport aérien international, la concurrence devrait être loyale, ouverte et fondée sur des règles du jeu équitables (notamment en ce qui concerne les subventions, taxes, redevances d'usage, la protection sociale, les droits des consommateurs, la protection de l'environnement, etc.). L'OACI et ses États membres sont invités à reconnaître que l'élimination des restrictions d'accès aux marchés est une garantie d'une concurrence loyale et ouverte.

2.2.2 ATConf/6 a conclu que la concurrence loyale est un principe général important dans l'exploitation des services aériens internationaux. Ainsi que le recommande ATConf/6, l'OACI devrait élaborer des outils pour faciliter la coopération, le dialogue et les échanges de renseignements entre les États afin de favoriser des approches de réglementation du transport aérien international davantage compatibles. De fait, la convergence et la compatibilité des approches de réglementation sont les instruments généraux clés de l'établissement et du maintien de la concurrence.

2.2.3 Plus spécifiquement, l'OACI devrait actualiser ses orientations politiques sur la concurrence loyale et proposer que les conditions pour réaliser, démontrer et renforcer un environnement concurrentiel loyal et ouvert (voir Appendice A) soient le point de départ de travaux d'actualisation des orientations politiques. Cela permettrait à l'Organisation d'élaborer les principes de base de la concurrence loyale et les instruments nécessaires à son établissement et à son maintien.

2.3 **Libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens**

2.3.1 ATConf/6 a reconnu les avantages de la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et demandé à l'OACI de promouvoir et faciliter davantage la libéralisation dans ce domaine. L'OACI devrait élaborer un accord multilatéral sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et, dans l'intervalle, les États membres devraient être encouragés à continuer de libéraliser les règles sur la propriété et le contrôle des transporteurs aériens par le biais des diverses mesures existantes, comme la renonciation à de telles restrictions dans le cadre d'accords bilatéraux de services aériens, ou en adoptant des dispositions de désignation qui reconnaissent le concept de communauté d'intérêt au sein des regroupements économiques régionaux ou sous-régionaux.

2.3.2 Avec des garanties appropriées que les règles du jeu sont équitables, par exemple en ce qui concerne la sécurité, la santé financière et les conditions de travail, l'OACI devrait encourager ses États membres à abolir progressivement les restrictions nationales en matière de propriété et contrôle des transporteurs aériens. Cela servirait les intérêts du secteur du transport aérien, en facilitant, par exemple, les investissements étrangers.

2.4 **Protection des consommateurs**

2.4.1 ATConf/6 est convenue à l'unanimité que les consommateurs de services de transport aérien devraient être protégés, et elle a souligné que, globalement, cette protection tirerait grandement profit d'une convergence et d'une compatibilité accrues en matière de réglementation. L'OACI devrait par conséquent élaborer des principes de base de haut niveau, non prescriptifs, sur la protection des consommateurs afin d'inclure la non-discrimination (en particulier pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite), la transparence de l'information et la compensation et l'assistance en cas de refus d'embarquement, d'annulations à bref préavis et de retards prolongés sous certaines conditions. Des propositions aux fins de l'élaboration de ces principes sont jointes à la présente note de travail (voir Appendice A).

3. **SUITE À DONNER**

3.1 L'Assemblée est invitée à prendre les mesures suivantes :

- a) l'OACI devrait élaborer et adopter une vision à long terme de la libéralisation du transport aérien international, y compris l'examen d'un accord international qui permettrait aux États de libéraliser l'accès aux marchés ;

- b) les États devraient prendre en considération le fait que la concurrence loyale est un principe général important dans l'exploitation des services aériens internationaux ;
- c) l'OACI devrait encourager activement les États à rechercher la concurrence loyale et ouverte dans leurs accords de services aériens, et elle devrait confirmer que les États sont habilités à exiger que ce soit la base pour parvenir à un meilleur accès aux marchés ;
- d) les États, en tenant compte de la souveraineté nationale, devraient élaborer des lois et politiques s'appliquant au transport aérien ;
- e) l'OACI devrait élaborer des outils, comme un forum d'échanges pour renforcer la coopération, le dialogue et l'échange de renseignements entre les États membres afin de promouvoir des approches de réglementation du transport aérien international plus compatibles, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre ;
- f) l'OACI devrait continuer de suivre les faits nouveaux dans le domaine de la concurrence au sein du transport aérien international et actualiser ses politiques et orientations en matière de concurrence loyale ;
- g) les États devraient continuer de libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens en fonction des besoins et circonstances, par le biais des diverses mesures existantes comme la renonciation à de telles restrictions dans le cadre d'accords bilatéraux de services aériens, ou en adoptant des dispositions de désignation qui reconnaissent le concept de communauté d'intérêt au sein des regroupements économiques régionaux ou sous-régionaux ;
- h) l'OACI devrait entreprendre des travaux sur l'élaboration d'un accord international afin de libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens, en tenant compte des questions de sécurité et de sûreté, du principe de réciprocité, du besoin de permettre une adaptation graduelle et progressive avec des garanties, du besoin de prendre en considération les expériences régionales, les prescriptions des lois internes des divers États et les conséquences sur toutes les parties prenantes, notamment la main-d'œuvre ;
- i) parallèlement, les États devraient envisager d'abolir progressivement dans leurs lois nationales, avec au besoin des garanties appropriées, toute restriction restante sur la propriété et le contrôle des transporteurs aériens ;
- j) l'OACI devrait élaborer, à court terme, un ensemble de principes de base de haut niveau, non prescriptifs, sur la protection des consommateurs dans le transport aérien, qui devraient recouvrir la non-discrimination (en particulier pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite), la transparence de l'information et la compensation et l'assistance en cas de refus d'embarquement, d'annulations à bref préavis et de retards prolongés sous certaines conditions.

3.2 L'Assemblée est invitée à confirmer que le programme des travaux de l'OACI pour 2014-2016 tient compte des recommandations exposées au § 3.1.

3.3 L'Assemblée est également invitée à tenir compte de ces mesures dans l'*Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien* (Résolution A37-20 de l'Assemblée) révisé.

4. CONCLUSION

4.1 L'OACI devrait continuer à jouer un rôle de chef de file dans la réglementation économique du transport aérien international afin d'en garantir la viabilité. L'OACI devrait par conséquent réviser ses politiques dans le domaine de la réglementation économique ainsi qu'établir et mettre en œuvre un programme de travaux pour 2014-2016 qui sera axé sur les quatre domaines clés dégagés ci-dessus et fixera des priorités bien définies.

4.2 Les États auteurs de la présente note sont prêts à appuyer les efforts de l'OACI pour mettre en œuvre ce programme et invitent les autres États à faire de même. En outre, les États sont invités à suivre les politiques et principes de l'OACI dans leurs relations bilatérales, afin d'atteindre l'objectif d'un transport aérien durable.

APPENDIX A

CONDITIONS TO REACH A FAIR COMPETITION ENVIRONMENT³

1. In order to develop basic principles of fair competition, it is appropriate to set conditions to help determine whether there exists (or not) fair competition on a given air transport market. The following conditions are suggested:

a) Regulatory conditions:

- 1) the existence of efficient competition law at national or regional level covering the abuse of market power, merger control, anti-competitive agreements and concerted practices, which is applicable to international air transport, as well as clear, transparent and strict state aid rules applicable to undertakings under the jurisdiction of the State concerned⁴ and ensuring the achievement of the objectives associated with fair and open competition; and
- 2) transparent and non-discriminatory minimum rules, based on applicable ICAO Standards and Recommended Practices if any, covering the areas of aviation safety, security, air traffic management, ground handling, slots, air passenger rights, environmental protection, social rights of aviation personnel, taxes/user charges.

b) Institutional conditions:

- 1) separation of institutions: an independent civil aviation authority (independent from airlines, air navigation services providers, airports etc.), an independent competition authority, and an independent judiciary to review decisions by authorities in air transport matters; and
- 2) such independent authorities must have clear regulatory/judicial responsibilities and powers as well as the necessary administrative capacities (including resources) to effectively carry out their responsibilities.

c) Economic conditions:

- 1) when public entities provide - under specific conditions and respecting the applicable strict state aid rules - state aid, subsidies or support to their air carriers, they should act as a rational private investor would do, without distorting competition in the market. In case the market cannot provide air services serving public interest (e.g. to/from remote areas of the country), state aid may be provided subject to transparent and non-discriminatory rules enshrined in strict legal requirements;

³ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/51

⁴ See EU Information Paper ATConf/6-IP/4 on competition and state aid policies and laws applied to the air transport sector

- 2) transparent structures and relations between the State and economic entities throughout the whole aviation value chain should be in place including as regards financial flows; and
- 3) non-discriminatory and transparent treatment of foreign airlines: this would involve, for example, no royalties or mandatory commercial agreements between national and foreign airlines, but commercial freedom of foreign airlines regarding pricing, ticket selling etc., non-discriminatory taxes, refunds, charges and access to airport facilities and services.

2. **Possible instruments to establish and maintain fair and open competition**

2.1. On the basis of a global understanding of fair competition, instruments should be developed and used by ICAO Member States to establish and maintain conditions of fair competition in international air transport. These instruments may include, *inter alia*, national or regional legal and institutional frameworks, comprehensive aviation agreements, fair competition clauses in bilateral air services agreements, and a dispute resolution mechanism preferably through ICAO to resolve fair competition concerns between States, without prejudice to the application of competition law.

APPENDIX B

KEY PRINCIPLES OF CONSUMER PROTECTION⁵

1. The following basic principles are offered for consideration by ICAO to form the basis of an ICAO consumer protection policy in air transport in order to harmonise existing regulation and encourage States without legislation to protect passengers by adopting appropriate rules:

- a) Non-discrimination in access to air transport: this should include preventing air carriers from discriminating during ticketing by nationality, residence, disability or reduced mobility. For persons with disabilities and persons with reduced mobility, the provision of access and assistance has to be granted without any additional charges. Such persons should not be refused carriage on board an aircraft except on reasons of safety, which air carriers would have to justify;
- b) Transparency: this should include the right for the passengers to have accurate, timely and accessible information in particular to:
 - 1) be able to obtain information on what is included within the price of their ticket. Passengers should have access to all relevant information (e.g. on price and charges applicable) in order to make a reasoned decision before buying an air ticket. Such information will enable them to fairly compare ticket prices and provides a level competitive playing field for industry. This approach would also ensure that air carriers detail the conditions and restrictions on any fare offered and that tickets are sold inclusive of all taxes, fees and charges, together with any "optional" charges – such as the carriage of luggage. This would prevent air carriers from advertising "tax-free" prices where charges that passengers have to pay are only added during the process of payment;
 - 2) be advised before departure on which air carrier they will be flying;
 - 3) receive appropriate information before the purchase of their flight ticket and at appropriate stages of travel, particularly when disruption occurs; and
 - 4) renounce travelling and obtain a full refund when the trip is not undertaken as planned due to the actions of the air carrier;
- c) Immediate and proportionate compensation and assistance: This includes compensation to be offered to the passengers under special circumstances, such as denial of boarding, short-notice cancellation of flights and under certain conditions long delays. It also includes the right for passengers to have assistance at departure or at connecting points in the form of, for example

⁵ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/55

- 1) right to care, especially meals, refreshments, telephone calls, hotel accommodation and transport between the airport and place of accommodation; and
- 2) right to rerouting or reimbursement and rebooking.