



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF)

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.1 : Accès aux marchés

LIBÉRALISATION DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS

(Note présentée par les États-Unis d'Amérique)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les accords de services aériens qui allient un élargissement de l'accès aux marchés à d'autres éléments de type « ciel ouvert », notamment des dispositions supprimant les ingérences gouvernementales dans les décisions commerciales des compagnies aériennes en matière de capacité et de fixation des prix, et qui instaurent des clauses pro-concurrentielles en matière de redevances d'usage, de pratiques commerciales et d'accords de coopération, offrent de vastes avantages économiques aux États et aux parties prenantes de l'aviation.

Les progrès considérables réalisés par les États membres dans le domaine de la libéralisation prouvent que le système actuel a été très efficace pour accroître la libéralisation et que l'élan devrait être maintenu par le biais de l'utilisation d'accords « ciel ouvert » aux niveaux bilatéral, régional, plurilatéral et multilatéral.

L'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) ouvre la voie à un plus large échange d'opportunités d'accès aux marchés et à des progrès significatifs en matière de libéralisation sur une base multilatérale.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les informations et les évaluations présentées dans la présente note ;
- b) à approuver les conclusions présentées au paragraphe 4 ;
- c) à adopter les recommandations énoncées au paragraphe 5.

<i>Références :</i>	Les références ATConf/6 peuvent être consultées sur le site www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 Améliorer l'accès des fournisseurs de services aériens au marché international est un élément clé pour permettre au secteur du transport aérien de maximaliser sa contribution à l'économie mondiale. La libéralisation, en particulier telle qu'illustrée par les accords « ciel ouvert », amène dans son sillage les avantages économiques générés par un marché plus concurrentiel, en favorisant une

augmentation des voyages et des échanges et en améliorant la productivité et la croissance économique.¹ Les nombreux accords de libéralisation que les États membres de l'OACI ont conclus cette dernière décennie, sur une base bilatérale, régionale et plurilatérale/multilatérale, prouvent l'existence manifeste d'un consensus international sur les avantages de la libéralisation. Les États-Unis accueillent favorablement tous les efforts consentis par les États membres de l'OACI pour réaliser la libéralisation des services internationaux de transport aérien.

1.2 Lorsque la cinquième Conférence mondiale de transport aérien s'est réunie en 2003, 87 accords de libéralisation avaient été conclus entre un total de 70 pays, dont 59 accords « ciel ouvert » signés avec les États-Unis. En octobre 2012, on dénombrait plus de 400 accords de libéralisation pour 145 États parties.² Plus de 100 d'entre eux étaient des accords « ciel ouvert » signés avec les États-Unis. De plus, le nombre d'accords régionaux de libéralisation s'est étendu depuis 2003. Ainsi, les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont conclu un accord visant à réaliser un marché ciel ouvert unique d'ici 2015 et d'autres accords de libéralisation ont été signés par les États insulaires du Pacifique sud, la Communauté des Caraïbes et les membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC).

1.3 Comme indiqué dans la note WP/13, des accords hautement libre-échangistes accordent un accès quasi illimité aux marchés en plus des droits de troisième et quatrième liberté. Il est aussi crucial de reconnaître que les accords de libéralisation maximalisent les avantages pour les usagers, les compagnies aériennes, les aéroports et les économies, uniquement s'ils comportent aussi des clauses de pratiques commerciales libérales et d'autres éléments qui améliorent la concurrence. Les accords « ciel ouvert » des États-Unis accordent des droits de trafic illimités de la 1^{re} à la 6^e liberté aux compagnies aériennes des parties et, souvent, des droits de 7^e liberté aux vols tout-cargo ; ils comprennent des dispositions qui suppriment toute ingérence du gouvernement dans les décisions commerciales des compagnies aériennes en matière de capacité et de fixation des prix et instaurent des éléments pro-concurrentiels pour ce qui concerne les redevances d'usage, les pratiques commerciales et les accords de coopération. L'accord « ciel ouvert » type des États-Unis et une liste de nos accords « ciel ouvert » sont disponibles sur le site <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>.

2. ACCORD ÉTATS-UNIS – UNION EUROPÉENNE

2.1 Un événement inédit a été la négociation et la conclusion, en 2007, de l'Accord de première étape sur le transport aérien entre les États-Unis et l'Union européenne (UE), qui instaure un régime « ciel ouvert » élargi entre les deux plus grands marchés aéronautiques du monde, permettant aux transporteurs des parties de voler entre toute ville de l'UE et des États-Unis, sans restrictions quant au nombre de vols, au type d'aéronef ou aux routes, de fixer les prix des billets selon la demande du marché et de passer des accords de coopération, y compris de partage de codes, de franchise et de fourniture d'aéronefs avec ou sans équipage. En combinant l'acceptation du concept de transporteur de l'UE et les droits de trafic libéralisés, cet Accord a ouvert la voie à l'exploitation de services autonomes depuis/vers les États-Unis par un transporteur UE opérant à partir d'un État membre différent de celui lui ayant délivré la licence et à des fusions et acquisitions transfrontalières de compagnies aériennes au sein de l'UE, telle que la fusion de British Airways et d'Iberia, qui a donné naissance à l'International Airlines Group (IAG). Dans d'autres aspects liés aux investissements, il clarifie les conditions auxquelles des ressortissants de chacune des deux parties à l'accord pourraient détenir jusqu'à 49,9 pour cent du capital total de compagnies aériennes de l'autre partie à l'accord. De plus, les États-Unis ont accepté que des investissements de l'UE dans des compagnies aériennes de Suisse, du Liechtenstein, de membres de

¹ Dans la présente note, « accord ciel ouvert » désigne un accord conforme à l'accord « ciel ouvert » type des États-Unis.

² Voir ATConf/6-WP/13.

l'Espace aérien commun européen (EACE), du Kenya et de partenaires « ciel ouvert » des États-Unis en Afrique ne compromettraient pas les droits de ces compagnies aériennes d'opérer aux États-Unis.

2.2 Par ailleurs, cet Accord a favorisé un renforcement de la coopération en matière de réglementation dans des domaines aussi divers que la politique de la concurrence, les subsides et aides d'État, l'environnement, la protection des consommateurs, la dimension sociale et la sûreté. Il a créé un Comité mixte consultatif via lequel les États-Unis et l'UE peuvent résoudre les questions et approfondir les domaines de coopération. Par cet Accord, les parties s'engagent à mener une « 2^e étape » de négociations sur une poursuite de la libéralisation. Un accord de seconde étape a été conclu en 2010. Il confirme les droits échangés dans l'accord de première étape, étend la coopération États-Unis – UE dans une large gamme de domaines environnementaux, y compris le bruit et les émissions, offre une plus grande transparence et un meilleur respect de l'« approche équilibrée » de l'OACI concernant la gestion du bruit aux aéroports de l'UE, étend l'accès des transporteurs de l'UE au programme « Fly America » financé par des agences civiles du gouvernement des États-Unis et reconnaît l'intérêt d'associer des marchés « ciel ouvert » à des normes du travail élevées. L'accord de 2010 étend l'engagement à poursuivre la libéralisation en incluant un octroi de droits de trafic supplémentaires qui serait déclenché par de futures modifications législatives aux États-Unis et dans l'UE en matière d'investissements et de gestion du bruit, respectivement. En 2011, l'Accord a été étendu à l'Islande et à la Norvège.

3. APPROCHES MULTILATÉRALES DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS

3.1 La note WP/13 constate que si des voix se sont fait entendre dans certains cercles pour réclamer de la retenue dans l'ouverture des marchés en raison de plusieurs facteurs, les demandes ouvertes de résiliation d'accords de libéralisation ont été rares et l'industrie a préconisé plus et non moins de liberté commerciale et de libéralisation.³ Se pose maintenant à nouveau la question de savoir s'il vaut mieux poursuivre la libéralisation de l'accès aux marchés en continuant à s'appuyer sur des échanges bilatéraux d'accès aux marchés ou si le temps est venu de renouveler les tentatives d'établir un cadre multilatéral. La note WP/13, par exemple, propose que l'OACI assume un rôle de pionnier dans l'élaboration d'un accord multilatéral sur l'accès aux marchés.

3.2 Le 7 décembre 1944, outre la Convention et l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI), l'Accord relatif au transport aérien international (l'« Accord sur les cinq libertés ») était ouvert à la signature. En vertu de cet accord, les États convenaient de s'accorder mutuellement, et d'accorder à tout signataire futur, des droits de trafic régulier couvrant de la 1^{re} à la 4^e liberté de l'air ; l'octroi et la réception des droits de 5^e liberté étaient facultatifs. Cet accord n'abordait pas spécifiquement les fréquences ou la fixation des prix. Pour diverses raisons, très peu de pays étaient disposés à accorder ce qui apparaissait à l'époque comme un accès relativement débridé aux marchés. Parmi les principaux motifs figuraient la crainte que les transporteurs des États-Unis, pratiquement les seuls jugés viables dans l'immédiat après-guerre, ne dominent le marché international et un désir fondamental de contrôler l'accès aux marchés, couplé à une réticence à offrir cet accès à tout un chacun sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Comme cet accord n'a rallié que quelques rares parties, l'accès aux marchés a été dévolu à un réseau d'accords bilatéraux négociés au cas par cas, avec de strictes restrictions concernant les routes, la capacité et la fixation des prix. Malgré l'érosion graduelle des restrictions bilatérales et l'accélération de la libéralisation de l'accès aux marchés ces trois dernières décennies, le système bilatéral a été largement critiqué pour avoir perpétué des limitations et fait obstacle à un plus large échange de droits en raison de sa lourdeur.

³ En 2008, l'IATA a lancé une initiative intitulée « Agenda pour la liberté », visant à faciliter la libéralisation de la réglementation. À la suite de cette initiative, sept gouvernements ont signé, en 2009, une « Déclaration de principes de politique », qui comprend, entre autres, un engagement politique envers une pleine libéralisation de l'accès aux marchés.

3.3 Un large échange multilatéral d'opportunités de marché est resté une vision ambitieuse et plusieurs tentatives ont visé à vaincre les limites du système bilatéral : (1) inclusion des services aériens dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), (2) accords de libéralisation régionaux et sous-régionaux et (3) accords plurilatéraux plus larges tels que l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT). En général, ces efforts ont, au mieux, produit des résultats mitigés. L'inclusion des droits de trafic et des services directement liés à leur exercice dans l'AGCS a été inacceptable parce que les États répugnent encore à accorder des droits sur la base de la clause NPF, sans aucune assurance de recevoir des droits comparables. À l'exception notable de l'UE, les accords régionaux ont eu un succès mitigé à ce jour à cause de la libéralisation insuffisante et/ou de difficultés de mise en œuvre. L'accès au MALIAT a été décevant. Depuis sa signature en 2001 par le Brunei, le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour et les États-Unis, le MALIAT a été rejoint par le Pérou (qui s'est ensuite retiré), Samoa, Tonga, la Mongolie (pour le fret uniquement) et les Îles Cook.⁴

3.4 Néanmoins, le MALIAT, s'il était plus largement accepté, offrirait tous les avantages d'un nouvel instrument multilatéral. Non seulement le MALIAT incorpore le modèle « ciel ouvert » complet d'accès illimité aux routes, y compris les droits de 7^e liberté pour les vols tout-cargo, la liberté de capacité et de fixation des prix et des dispositions relatives à des pratiques commerciales pro-concurrentielles ainsi qu'à des coopérations entre compagnies aériennes, mais il offre en outre un cadre simple qui permet à toutes les parties de bénéficier d'un traitement « ciel ouvert » intégral de la part de toutes les autres parties, ainsi que d'une option pour améliorer l'accès aux investissements en capital, et il prévoit l'adhésion de nouvelles parties sans qu'il ne soit nécessaire de mener une série de longues négociations bilatérales. Il a ensuite été amendé pour permettre une adhésion sur une base cargo seulement.

3.5 Pour faire progresser la libéralisation et élargir les avantages économiques, un accord multilatéral sur les services aériens devrait inclure l'ensemble complet des éléments « ciel ouvert ». Comme indiqué dans la note WP/13, une telle entreprise nécessiterait un travail progressif substantiel et l'affectation de ressources, non seulement par l'OACI mais aussi par les États intéressés. Élaborer un tel instrument, y compris en suivant la ligne tracée dans la note WP/13, reviendrait à recréer le MALIAT. Une meilleure compréhension des raisons du peu d'adhésions au MALIAT donnerait des indications indispensables quant aux perspectives d'une large acceptation d'un accord multilatéral sur les services aériens de type « ciel ouvert ».

3.6 Avant de se lancer dans la rédaction d'un nouvel accord multilatéral sur les services aériens, qui exigerait un engagement substantiel de ressources, il serait prudent d'évaluer la probabilité de réussir à la fois à mettre au point un instrument acceptable et à attirer des adhérents initiaux et futurs. Si la Conférence recommande d'aller de l'avant, les États-Unis sont convaincus qu'avant que le Conseil ne décide de lancer un tel projet, l'OACI devrait mener une enquête détaillée, diffuser le MALIAT et demander aux États de répondre en expliquant pourquoi ils ont décidé d'y adhérer ou de ne pas y adhérer.

4. CONCLUSIONS

4.1 La libéralisation offre de larges et profonds avantages économiques aux consommateurs, aux compagnies aériennes, aux aéroports, aux communautés et aux économies des États. Améliorer l'accès des fournisseurs de services aériens au marché international est un élément clé pour permettre au secteur du transport aérien de maximaliser sa contribution à l'économie mondiale.

4.2 Les accords de services aériens qui allient un élargissement de l'accès aux marchés (en plus des 3^e et 4^e libertés) à l'ensemble complet des autres éléments de type « ciel ouvert », notamment aux

⁴ Voir <http://www.maliat.govt.nz/>

dispositions supprimant les ingérences gouvernementales dans les décisions commerciales des compagnies aériennes en matière de capacité et de fixation des prix, et qui instaurent des clauses pro-concurrentielles en matière de redevances d'usage, de pratiques commerciales et d'accords de coopération, offrent de vastes avantages économiques aux États et aux parties prenantes de l'aviation.

4.3 Les progrès considérables réalisés par les États membres dans le domaine de la libéralisation prouvent que le système actuel a été très efficace pour accroître la libéralisation et que l'élan devrait être maintenu par le biais de l'utilisation d'accords « ciel ouvert » aux niveaux bilatéral, régional, plurilatéral et multilatéral.

4.4 L'accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) ouvre la voie à un plus large échange d'opportunités d'accès aux marchés et à des progrès significatifs en matière de libéralisation sur une base multilatérale, mais n'a attiré qu'un nombre limité d'adhérents.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Les recommandations suivantes sont proposées pour adoption par la Conférence :

- a) Les États qui n'ont pas encore signé d'accords « ciel ouvert » devraient le faire le plus rapidement possible avec le plus grand nombre de partenaires possible ;
- b) Lorsqu'ils négocient des accords de libéralisation de l'accès aux marchés, les États devraient activement consulter les parties prenantes de l'aviation, y compris les travailleurs, les compagnies aériennes, les aéroports et les communautés ;
- c) L'OACI devrait mener une enquête sur le MALIAT en demandant aux États d'indiquer pourquoi ils ont décidé d'y adhérer ou de ne pas y adhérer et s'ils sont disposés à adhérer au MALIAT ou à un instrument similaire à l'avenir.