



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

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

2.4 : Concurrence loyale

**CONCURRENCE LOYALE ET COOPÉRATION EN MATIÈRE DE
RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR AÉRONAUTIQUE**

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

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le fonctionnement de forces du marché normales, non faussées constitue un des freins les plus efficaces aux comportements anticoncurrentiels. Dans un environnement libéralisé, la solution la plus efficace aux problèmes de concurrence est une coopération directe en matière de réglementation entre les États, en particulier entre les autorités gouvernementales en charge de la politique de la concurrence, plutôt que l'élaboration de lignes directrices statiques sur la concurrence.

L'OACI peut continuer à promouvoir une concurrence loyale en rassemblant les connaissances concernant les lois et pratiques existantes sur la concurrence et en aidant les États à instaurer de nouvelles relations de coopération avec leurs partenaires aéronautiques. Ces relations bilatérales ou multilatérales permettront aux États d'atteindre les objectifs de politique en matière d'aviation et de concurrence, sans limiter la croissance de l'aviation mondiale ou sans permettre des comportements anticoncurrentiels ou des méthodes déloyales de concurrence.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à approuver les conclusions présentées au paragraphe 5 ;
- b) à adopter les recommandations énoncées au paragraphe 6.

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

1. INTRODUCTION

1.1 Pour maximaliser les avantages économiques de la libéralisation, il faut aborder l'application de la politique de la concurrence dans l'industrie aéronautique selon une approche pragmatique, axée sur le marché. Beaucoup d'accords sur les services aériens prévoient que chaque partie offrira aux compagnies aériennes des deux parties une opportunité loyale et égale d'entrer en concurrence pour la fourniture du transport aérien international régi par cet accord, et les partenaires bilatéraux discutent souvent des problèmes de concurrence dans le cadre des dispositions de consultation prévues par cet accord. De plus, l'expérience des États-Unis concernant la mise sur pied d'une coopération en

matière de réglementation pour traiter des accords de coopération entre compagnies aériennes peut servir de modèle pour résoudre les problèmes de concurrence sur une base plus large.

2. ACCORDS DE COOPÉRATION ENTRE COMPAGNIES AÉRIENNES ET COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

2.1 Pour répondre à la demande d'accès à un nombre toujours plus grand de points du globe, de nombreux transporteurs ont conclu des arrangements commerciaux. Fruits de forces concurrentielles souvent très spécifiques, ces arrangements complexes revêtent la forme de partages de codes, d'alliances, de co-entreprises ou d'autres types de coopération. Il faut souvent les réexaminer pour garantir le respect des politiques et lois sur la concurrence en vigueur dans les juridictions des transporteurs aériens concernés. Il est donc indispensable de favoriser des approches réglementaires compatibles pour la révision, l'évaluation et le suivi des relations commerciales entre transporteurs aériens basés dans des États différents.

2.2 En établissant des relations avec leurs homologues, les États peuvent mieux comprendre ces arrangements complexes et les conditions concurrentielles qui leur ont donné naissance. Lorsque ces relations reposent sur la confiance et le dialogue, les États membres peuvent aussi se forger des avis communs sur l'environnement concurrentiel, repérer des domaines d'intérêt ou de préoccupation communs à approfondir ou sur lesquels enquêter et, lorsque survient une transaction, éviter des conflits dans l'application de règles de concurrence distinctes. Contrairement à des directives universelles qui ne donneraient qu'une impression de préserver la concurrence, une coopération directe en matière de réglementation permet aux États de créer des outils sur mesure pour résoudre des problèmes de concurrence spécifiques et conclure des transactions sur des marchés aéronautiques particuliers.

2.3 Les États peuvent mettre en œuvre une coopération en matière de réglementation par divers moyens, pour favoriser la confiance, la communication et le dialogue sur les questions de concurrence ainsi que pour réduire les conflits dans l'application de politiques et règles de concurrence sur un marché déterminé. Les activités de coopération peuvent inclure des discussions informelles, des consultations en vertu d'accords de services aériens et des accords ou protocoles d'accords formels conclus entre au moins deux autorités en charge de la concurrence. Lors de la conclusion d'un accord ou d'un protocole d'accord, il conviendrait d'envisager les éléments suivants :

- a) une déclaration des objectifs, notamment renforcer la compréhension mutuelle des règles et règlements de chaque partie, faciliter la compréhension des conditions de concurrence et des faits nouveaux dans l'industrie, réduire le potentiel de conflits dans l'application de règles de concurrence, et promouvoir des approches compatibles des techniques analytiques et des pratiques réglementaires ;
- b) des discussions périodiques, en tête-à-tête ou via des moyens électroniques ou téléphoniques pour discuter de questions d'aviation et de concurrence ;
- c) des consultations à la demande de toute partie ;
- d) des notifications en temps utile des procédures et matières présentant un intérêt pour toute partie ;
- e) des protections contre la divulgation non autorisée d'informations confidentielles.

2.4 La coopération en matière de réglementation, surtout lorsqu'elle est liée à une étude conjointe, devrait inclure un dialogue constructif avec l'industrie aéronautique, qui doit fonctionner dans de nombreuses juridictions pour mener une concurrence efficace. Un dialogue constructif permet aux autorités en charge de la réglementation de comprendre comment les activités des compagnies aériennes sont affectées par des facteurs réglementaires, géographiques et technologiques et d'exercer une supervision plus responsable afin d'adopter, dans la mesure du possible, des approches qui soient compatibles avec celles d'autres juridictions.

2.5 Grâce à une meilleure coopération, les États peuvent aussi atteindre leurs objectifs de politiques aéronautique et économique. Par exemple, ils peuvent éliminer les obstacles rencontrés par les transporteurs qui tentent de maintenir et d'étendre leurs opérations internationales et peuvent promouvoir des approches réglementaires compatibles des questions de concurrence et d'accès aux infrastructures, afin de maximaliser les avantages économiques de l'aviation tout en préservant une opportunité de concurrence loyale et égale.

3. COOPÉRATION ÉTATS-UNIS-UE

3.1 La coopération entre le Département des Transports des États-Unis (DOT) et la Direction générale de la Concurrence de la Commission européenne (DG COMP) constitue un bon exemple des avantages qu'une coopération en matière de réglementation peut générer rapidement et à peu de frais. En signant leur accord sur le transport aérien, les États-Unis et l'Union européenne (UE) ont confirmé qu'ils appliquent leurs régimes respectifs en matière de concurrence pour protéger et renforcer la concurrence générale et non des concurrents individuels et ils ont reconnu qu'il est possible d'encourager la concurrence en réduisant au minimum les différences d'application de leurs régimes respectifs en matière de concurrence et qu'une coopération entre leurs autorités en charge de la concurrence stimulerait la concurrence et contribuerait à atteindre des résultats réglementaires compatibles. L'Annexe 2 à cet Accord établit un cadre formel de coopération qui a été fructueux pour les deux parties.

3.2 Dans une première phase, le DOT et la DG COMP ont lancé une étude conjointe des alliances en 2007-2008. Le personnel de chaque agence a élaboré un programme d'étude, a rendu des visites confidentielles à de nombreux représentants de l'industrie aéronautique et a publié un rapport général qui décrit les règles et pratiques de chaque juridiction et l'état de la concurrence entre alliances sur le marché transatlantique. Ces agences ont aussi commandé une étude quantitative détaillée, basée sur les données confidentielles obtenues avec la permission de sources de l'industrie. Cette étude quantitative, qui a été analysée par des experts, a permis à chaque agence d'élaborer, de discuter et d'affiner des techniques analytiques.

3.3 Ces efforts consentis pour mener cette étude conjointe ont été largement payants pour chaque partie, ainsi que pour l'industrie que ces parties supervisent et pour les consommateurs qu'elles servent. En 2009, le DOT et la DG COMP se sont lancés dans des analyses parallèles de la même transaction, à laquelle participait l'alliance Oneworld. Le DOT et la DG COMP ont appliqué des procédures, avis et résolutions différents à cette transaction. Mais, sur une base de confiance et de compréhension mutuelle des faits nouveaux en matière de concurrence dans l'industrie aéronautique, les deux agences ont pu mener une communication efficace et tenir compte de l'incidence des décisions de l'autre partie. Cette coopération a eu pour résultat direct que les agences ont apporté de légères modifications à leurs décisions pour garantir des résultats compatibles tout en respectant leurs propres procédures, normes et précédents. Sans cette coopération en matière de réglementation, le coût du dédommagement imposé par les deux parties aurait augmenté pour les compagnies aériennes,

la transaction n'aurait pas pu être clôturée et les avantages pour les consommateurs que chaque partie avait décrits n'auraient pu se concrétiser.

3.4 L'expérience É.-U.-UE prouve que la coopération en matière de réglementation est bénéfique pour les autorités en charge de la concurrence en aviation, pour l'industrie aéronautique et pour les consommateurs. Au fil du temps, les partenaires peuvent dégager des avis communs sur des questions de concurrence, réduire leurs différences de conception, définir les solutions qui répondent aux préoccupations de chaque partie sans imposer des coûts inutiles et commencer à réaliser une convergence des pratiques et des normes. Aucune de ces réalisations n'exige de modifications du droit ou de divulgation non autorisée d'informations confidentielles.

4. RÔLE DE L'OACI

4.1 L'OACI pourrait jouer un rôle important en facilitant la coopération directe en matière de réglementation entre les États, ce qui constitue la meilleure voie pour résoudre les problèmes de concurrence entre compagnies aériennes de façon pragmatique et positive. L'OACI devrait faciliter la coopération en matière de réglementation entre les États et rassembler les connaissances sur les lois et pratiques existantes concernant la concurrence, à partager avec les États et l'industrie aéronautique.

4.2 Cette approche serait beaucoup plus productive qu'une tentative d'établir un ensemble général et statique de « principes de base » sur la concurrence loyale, un inventaire de pratiques commerciales ou gouvernementales suspectes ou d'autres lignes directrices qui pourraient créer l'illusion de préserver une concurrence loyale mais n'apporteraient, au meilleur des cas, que peu d'avantages réels. Il serait extrêmement difficile de convenir d'avance de principes de base ou d'une liste de pratiques concurrentielles déloyales dans une industrie mondiale dynamique. Tout jugement sur l'éventuelle existence d'une action anticoncurrentielle dépend trop des éléments spécifiques de chaque cas pour qu'il soit possible de dresser une liste définitive, susceptible de donner des orientations utiles aux États ou aux transporteurs. Sous le couvert de préserver la concurrence, de tels mécanismes pourraient, au contraire, remplacer un type de réglementation gouvernementale par un autre, qui serait tout aussi néfaste dans la mesure où il étoufferait la concurrence réelle et empêcherait la réalisation des avantages mêmes qu'apporte la libéralisation, à savoir une augmentation du choix de services et de prix pour un transport aérien apte à suivre l'évolution dynamique des besoins des consommateurs et de l'économie mondiale.

5. CONCLUSIONS

5.1 Une coopération directe en matière de réglementation entre autorités en charge de la concurrence, y compris entre autorités responsables de l'aviation dans les États qui n'ont pas d'autorité spécifique chargée de la concurrence ou dans lesquels les responsabilités de supervision sont partagées, est la meilleure voie à suivre pour préserver une concurrence loyale.

5.2 L'OACI pourrait jouer un rôle clé dans les efforts consentis par ses États membres pour encourager des approches compatibles de la réglementation dans le cadre de l'application de la politique de la concurrence à l'industrie aéronautique, en tant qu'organisateur et plate-forme d'échange d'informations. Comme proposé dans la note WP/4, l'OACI pourrait mettre sur pied un instrument similaire à l'actuelle Conférence sur la négociation de services aériens (ICAN) pour réunir les autorités en charge de la concurrence en aviation responsables de l'industrie aéronautique, en vue de faciliter l'échange d'informations et d'avis. De plus, l'OACI pourrait se charger de compiler les structures institutionnelles de la politique de la concurrence de ses États membres, de cataloguer les lois applicables

des diverses autorités nationales et multinationales et de documenter et expliquer les différentes approches, procédures et applications réglementaires de concepts du droit aérien international.

6. RECOMMANDATIONS

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

- a) Les États devraient tenir dûment compte des préoccupations d'autres États lorsque les lois nationales sur la concurrence sont appliquées au transport aérien international, en vue d'encourager des approches compatibles qui réduisent au minimum les conflits entre réglementations ;
- b) L'OACI devrait élaborer un compendium des politiques et pratiques de concurrence, avec des informations détaillées concernant la structure de la réglementation de l'aviation et de la politique de la concurrence dans de grands États, les règles et normes appliquées, les textes juridiques applicables et les points de contact ;
- c) L'OACI devrait envisager de mettre sur pied un instrument similaire à l'actuelle Conférence sur la négociation de services aériens (ICAN) afin de favoriser le dialogue et l'échange d'informations et d'avis entre autorités en charge de la concurrence en aviation.