



**NOTE DE TRAVAIL**

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF)**

**SIXIÈME RÉUNION**

**Montréal, 18 – 22 mars 2013**

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

**2.1 : Accès aux marchés**

**ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS DU  
TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL**

(Note présentée par le Secrétariat)

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

La présente note de travail contient un examen de la libéralisation de l'accès aux marchés, avec un accent particulier sur l'échange de droits de trafic, et une analyse de diverses possibilités de l'améliorer. D'autres sujets relatifs à divers aspects de l'accès aux marchés, tels que les services de fret aérien, l'attribution de créneaux aux aéroports et les couvre-feux nocturnes sont traités dans d'autres notes présentées au titre de ce point de l'ordre du jour.

**Suite à donner :** La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements, les évaluations et les analyses de la présente note ;
- b) à reprendre à son compte les conclusions du §5 ;
- c) à adopter les recommandations du § 6.

*Références :*

Des documents de référence de la Conférence sont affichées sur le site [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

**1. INTRODUCTION**

1.1 L'élargissement de l'accès aux marchés est crucial pour la croissance du système mondial de transport aérien car tous les services aériens internationaux sont exploités dans le respect de droits d'accès aux marchés octroyés par les États. Les restrictions à cet accès demeurent un des principaux obstacles à la mise en place d'un cadre réglementaire plus efficace des services aériens internationaux, à l'amélioration de la connectivité des routes et à la possibilité pour les États et le public de profiter de tous les bienfaits qu'offre le secteur de l'aviation.

## 2. ÉVOLUTION RÉCENTE

2.1 Depuis la cinquième Conférence de transport aérien (ATConf/5, 2003), de plus en plus d'États ont adopté des mesures favorables à la libéralisation. Des accords de services aériens qui octroient un accès aux marchés quasi illimité au-delà des troisième et quatrième libertés (les neuf libertés de l'air sont décrites à l'Appendice A), souvent appelés « accords ciel ouvert » se sont généralisés. Ainsi qu'il apparaît à l'Appendice B, d'octobre 1992 à octobre 2012, 145 États, qui représentent 76 % des membres de l'OACI, ont conclu plus de 400 accords ciel ouvert. Néanmoins, l'octroi de droits de cabotage (huitième et neuvième libertés) continue d'être exceptionnel, sauf pour les pays de l'Union européenne (UE) et de quelques autres régions du monde.

2.2 Depuis une dizaine d'années et à la suite de l'expérience acquise dans l'Union européenne, plusieurs États d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, des Caraïbes et du Moyen-Orient ont aussi adopté des programmes régionaux de libéralisation, en s'engageant notamment à conclure des arrangements entièrement libéralisés.

2.3 Le nombre croissant d'accords libéralisés, dont des accords ciel ouvert, reflète une tendance positive pour l'établissement d'un plus large consensus en faveur du multilatéralisme dans l'échange de droits commerciaux, qui demeure un des objectifs de l'OACI. Certes, si les perspectives du multilatéralisme s'améliorent, il n'en reste pas moins que la majorité des États continuent de progresser dans la voie de la libéralisation uniquement en concluant des accords bilatéraux.

2.4 Parallèlement, on note depuis plusieurs années l'expression par certains milieux d'une réticence à l'égard de l'ouverture des marchés et de l'élimination de toutes les limitations de capacité, bien que les demandes directes d'un recul de la libéralisation des accords aient été rares. Dans certains cas, ces réticences étaient peut-être dues à des préoccupations relatives à « l'inégalité des chances » ou à une évolution de la dynamique de la concurrence. Les appels au repli reflètent peut-être aussi l'opinion selon laquelle les compagnies aériennes des deux parties à un accord de services aériens devraient non seulement avoir la même chance d'exploiter leurs services et de se livrer concurrence, mais aussi permettre à chacune de leurs compagnies de conserver une part non négligeable du marché. Pareille attitude peut aussi être influencée par un climat économique défavorable.

2.5 Le transport aérien continue de connaître des changements structureaux et le marché est devenu plus compétitif. Des modèles d'exploitation nouveaux et innovateurs, par exemple l'apparition de transporteurs à faibles coûts, se sont dorénavant généralisés. Confrontées à de nombreux défis, par exemple aux retombées des crises financières, au marasme économique, à l'augmentation du coût des carburants et au carcan de la réglementation, les compagnies aériennes ont constamment revendiqué une plus grande liberté commerciale pour réagir à l'évolution du marché et, dans certains cas, elles réclament aussi le remplacement du système bilatéral. En général, la communauté de l'aviation se trouve de plus en plus entre l'arbre et l'écorce, c'est-à-dire entre les structures de la réglementation pré-libéralisation fondée sur les relations entre les nations et un marché mondial post-libéralisation. La solution de cette dichotomie exigera des efforts concertés et des mesures plus énergiques.

2.6 À la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'OACI, le rôle de chef de file que l'Organisation doit jouer dans ce domaine a été vivement appuyé.

## 3. ACTIVITÉS DE L'OACI DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE

3.1 L'OACI a publié des éléments d'orientation et de politique générale très fournis sur l'accès aux marchés. Ces éléments figurent dans des résolutions pertinentes de l'Assemblée, des clauses

types d'accords de services aériens ainsi que des conclusions, recommandations et déclarations de conférences de transport aérien, qui sont reproduites dans le Doc 9587, Politiques et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien. Il convient de noter à cet égard le principe selon lequel les États devraient poursuivre la libéralisation à leur discrétion et à leur propre rythme en adoptant selon qu'il convient une approche bilatérale, régionale ou multilatérale (conclusion de la Conférence ATConf/5).

3.2 Le Modèle d'accord sur les services aériens (MASA) élaboré par l'OACI et approuvé par ATConf/5, fournit d'utiles indications sur la libéralisation et les États l'ont utilisé pour développer leurs relations dans ce domaine. Le MASA continue d'être un « document vivant » qui doit être mis à jour périodiquement pour suivre l'évolution de la libéralisation.

3.3 Après une étude et des préparatifs méticuleux, l'OACI a organisé en 2008 la première Conférence de l'OACI sur les négociations relatives aux services aériens (ICAN). Les ICAN mettent à disposition un lieu de rencontre central où les États peuvent mener des négociations bilatérales de bout en bout, ce qui augmente grandement leur efficacité. Depuis sa création, cette manifestation se tient tous les ans dans différentes régions du monde avec une participation croissante. En 2012, 107 États (56 % des membres de l'OACI) avaient assisté à au moins une ICAN et il y avaient conclu collectivement plus de 300 accords et arrangements de services de transport aérien.

3.4 Lorsqu'en 2009 il a examiné divers moyens de faciliter la libéralisation, le Conseil de l'OACI a établi que la plupart des éléments indicatifs et de politique générale de l'OACI demeuraient pertinents et valides et que la principale difficulté ne vient pas de la qualité ni de la quantité de ces éléments mais plutôt du fait que les États ne les connaissent pas ou ne les appliquent pas.

#### 4. ANALYSE

4.1 Près de 70 ans après la naissance de l'OACI en 1944, la communauté de l'aviation aura l'occasion historique, à ATConf/6, de faire le point de la situation actuelle et d'analyser en profondeur les moyens qui permettraient éventuellement de progresser pour moderniser le régime de réglementation mondial en vue de promouvoir la croissance efficace et durable du transport aérien international dans l'esprit du préambule de la Convention de Chicago. Divers moyens qui permettraient éventuellement de faciliter encore plus la libéralisation des marchés par l'octroi de droits de trafic sont décrits ci-après

4.2 La plupart des éléments d'orientation de l'OACI continuant d'être pertinents et valides, l'OACI pourrait redoubler d'efforts pour rehausser et promouvoir la connaissance par les États desdits éléments pour les tenir à jour et mieux les aligner sur les besoins des États et pour encourager leur utilisation. L'OACI devrait continuer d'organiser des conférences ICAN à l'intention des États pour améliorer l'efficacité des négociations sur les services aériens et encourager leur utilisation non seulement pour les consultations ou négociations bilatérales mais aussi pour pareilles activités plurilatérales ou multilatérales.

4.3 L'expérience des deux dernières décennies a montré que la libéralisation de l'accès aux marchés peut être réalisée par voie d'accord unilatéraux, bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Les États devraient être encouragés à continuer d'en conclure à l'avenir.

4.4 Un autre moyen d'éliminer les faiblesses du système bilatéral et d'améliorer les mécanismes et la structure de la réglementation mondiale consisterait pour l'OACI à assumer un rôle de chef de file en élaborant une approche multilatérale pour mieux élargir l'accès aux marchés. Pareille approche pourrait prendre la forme d'un accord international au titre duquel les parties s'engageraient à

éliminer les restrictions aux plus importantes libertés de l'air. La formulation d'un tel accord pourrait bénéficier des enseignements du passé et s'appuyer sur les résultats déjà obtenus, par exemple avec les accords ciel ouvert, les expériences régionales de libéralisation et les accords plurilatéraux ou multilatéraux existants. Vu la disparité des besoins et des situations des États, pareil accord pourrait être conçu, par exemple, de manière à pouvoir être initialement signé par des parties « disposées et consentantes » et par les États ayant déjà conclu avec d'autres des accords ciel ouvert et, par la suite, toutes autres parties intéressées pourrait y adhérer.

4.5 Une telle entreprise exigera une augmentation marquée des activités de l'OACI, dont un complément d'études et de consultation avec les experts et les États, en particulier sur la portée et les dispositions expresses de ces accords. Ces tâches seront certes ardues mais la perspective d'atteindre l'objectif est devenue plus encourageante en ce sens que la libéralisation de l'accès aux marchés est de plus en plus acceptée et généralisée, ainsi qu'en témoigne les nombreux accords libéralisés ou de type ciel ouvert, dont certains sont régionaux, plurilatéraux ou multilatéraux, qui ont été conclus.

4.6 Une récente enquête auprès des États (Lettre SC 6/1-12/57 du 4 octobre 2012) a révélé que 85 % des répondants (52 sur 61) sont favorables à ce que l'OACI prenne de telles mesures. Elles représenteraient un bond historique de la communauté de l'aviation en vue de créer un régime de réglementation mondial plus adéquat et plus efficace, favorable au développement durable du transport aérien international.

## 5. CONCLUSIONS

5.1 À la lumière de l'analyse ci-dessus, on peut tirer les conclusions ci-après :

- a) depuis ATConf/5, plus d'États acceptent le principe de la libéralisation de l'accès aux marchés. L'industrie du transport aérien continue de réclamer plus de libertés commerciales et de souplesse de la réglementation. Plus de régions ont adopté des programmes intra-régionaux de libéralisation, notamment en s'engageant à ouvrir l'accès aux marchés ;
- b) alors que les États sont de plus en plus favorables à un accès au marché plus ouvert et même total, certains continuent d'hésiter à se déclarer totalement en faveur de leur libéralisation complète ou à aller au-delà d'une approche bilatérale pour conclure un accord multilatéral d'échange de droits de trafic. Plusieurs facteurs entravent la libéralisation : connaissance ou confiance insuffisante à l'égard des bienfaits de l'ouverture des marchés, manque de volonté politique de la part de certains gouvernements et, parfois, influence de certaines compagnies aériennes sur les décisions que les gouvernements prennent ;
- c) avant qu'une méthode de remplacement acceptable mondialement puisse être mise en place, l'approche bilatérale continue d'être l'instrument principal que la plupart des États utilisent pour échanger des droits commerciaux concernant le transport aérien international. Il faut cependant que la communauté de l'aviation modernise le régime mondial de réglementation pour rendre le transport aérien international plus efficace et plus viable. L'OACI pourrait jouer un rôle de chef de file à cet égard en facilitant et en appuyant une libéralisation plus poussée et en étant à l'avant-garde de la formulation des orientations de la politique et de la conclusion d'arrangements réglementaires.

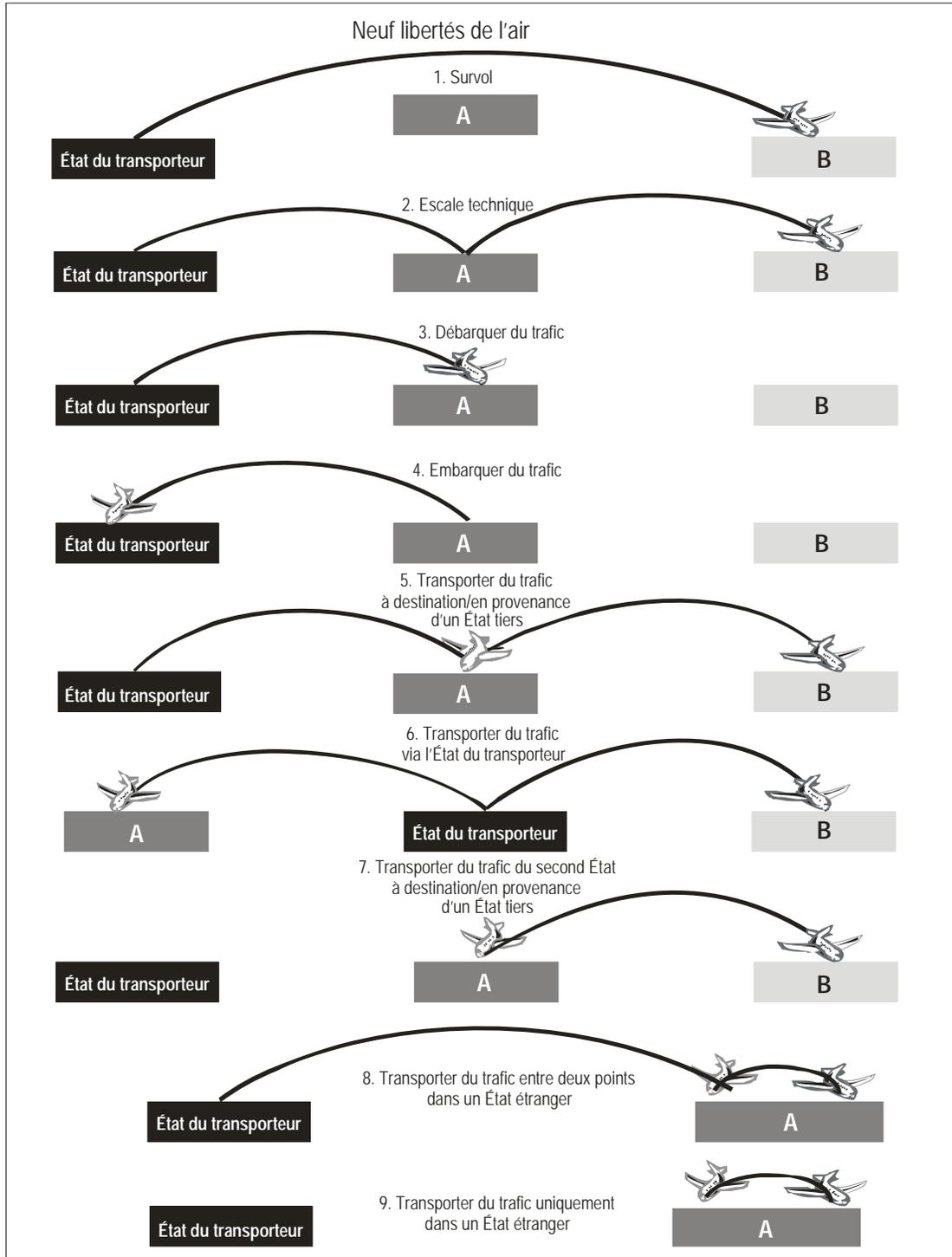
## 6. RECOMMANDATIONS

6.1 Les recommandations ci-après sont soumises à l'appréciation de la Conférence :

- a) Il est recommandé que les États soient encouragés à se prévaloir des ICAN pour mener des négociations plurilatérales ou multilatérales, car ces conférences se sont révélées être un lieu de rencontre très précieux pour les États et elles devraient donc être utilisées aux fins des Organisations d'intégration régionale habilitées à représenter les États lors des négociations d'accords de services aériens, en vue de rehausser l'efficacité de ces négociations et, partant, d'ouvrir la voie à une libéralisation plus poussée ;
- b) Il est recommandé que l'OACI continue de jouer un rôle déterminant dans la formulation d'éléments de politique générale relatifs à la réglementation du transport aérien international, de prendre des mesures concrètes pour faciliter l'évolution de la réglementation et de poursuivre son objectif de multilatéralisme dans l'échange de droits commerciaux ;
- c) Il est recommandé que l'OACI joue un rôle de chef de file dans la formulation d'accords internationaux pour faciliter l'élargissement de l'accès aux marchés par les États, conformément à l'analyse des § 4.4 et 4.5, en tenant dûment compte des intérêts de tous les États et de toutes les parties prenantes de l'aviation ;
- d) Il est recommandé que l'OACI prenne de plus vigoureuses mesures pour promouvoir sa politique et ses éléments d'orientation sur la réglementation et la libéralisation du transport aérien, qu'elle les tienne à jour et adaptés à l'évolution de la situation et des besoins des États et des parties prenantes et qu'elle aide et appuie les États dans le processus de libéralisation ;
- e) Il est recommandé que l'OACI envisagent des moyens supplémentaires de faciliter la libéralisation, par exemple en effectuant et en publiant des études de cas sur l'expérience de la libéralisation que les États ont acquise, et qu'elle formule des indicateurs de la libéralisation de l'accès aux marchés par les États

-----

**APPENDICE A**  
**LIBERTÉS DE L'AIR**



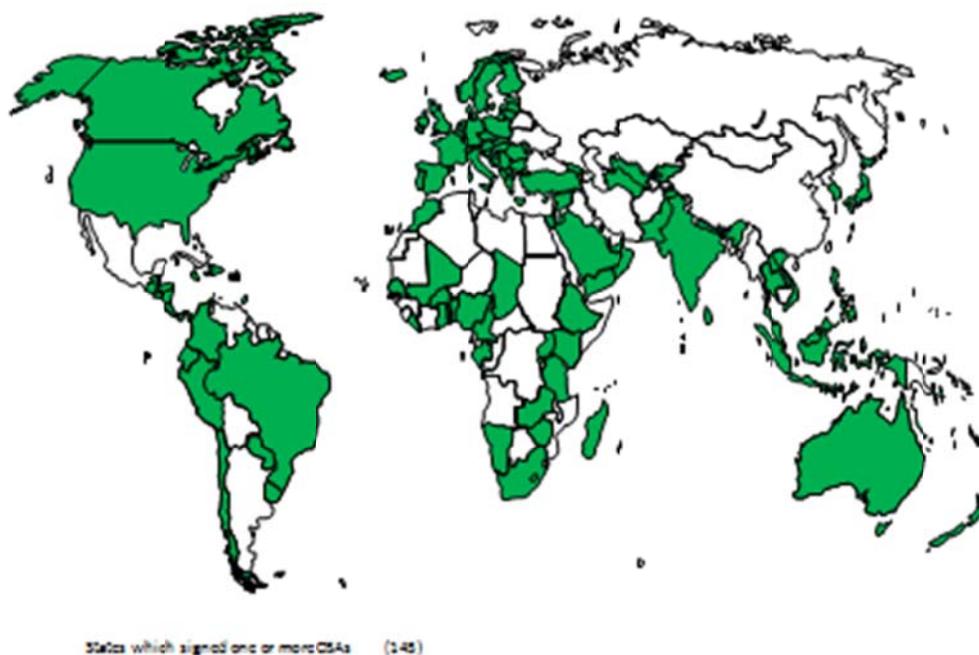
-----

## APPENDICE B

### ÉTATS ET QUI ONT CONCLU DES ACCORDS BILATÉRAUX DE TYPE CIEL OUVERT

1. Les zones vert foncé de la Figure 1 ci-dessous indiquent les États qui ont conclu un ou plusieurs accords bilatéraux de type ciel ouvert\*. Depuis 1992, 145 États représentant 76 % des membres de l'OACI, ont conclu de tels accords.

**Figure 1: ÉTATS PARTIES À DES ACCORDS BILATÉRAUX DE TYPE CIEL OUVERT**



\* L'expression « accord ciel ouvert » désigne un type d'accord qui, bien qu'il ne soit pas défini uniformément par ses divers partisans, crée un régime de réglementation fondé essentiellement sur une concurrence soutenue sur le marché pour la réalisation de ses objectifs en matière de services aériens, et en grande partie ou entièrement exempt de gestion gouvernementale a priori des droits d'accès, de la capacité et des tarifs, tout en comportant des sauvegardes appropriées pour le maintien du minimum de réglementation nécessaire à la réalisation de ses objectifs ». (Source : Doc 9686, Manuel de la réglementation du transport aérien international).