



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

Point 2.1 : Accès aux marchés

Point 2.2 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

**L'ACCORD MULTILATÉRAL SUR LA LIBÉRALISATION
DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL
BASE D'UNE FUTURE RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES AÉRIENS**

(Note présentée par la Nouvelle-Zélande)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail fait valoir que le cadre d'échange de droits aériens qui s'est constitué depuis 1940 n'est plus adapté au XXI^e siècle. La note préconise que l'OACI amorce d'urgence des travaux afin d'élaborer de nouvelles solutions multilatérales pour traiter des questions de l'accès aux marchés et offrir à l'activité financièrement risquée des transporteurs aériens internationaux un accès plus ouvert aux marchés financiers mondiaux, en notant que pour être efficaces ces solutions devront rallier un large consensus. La note présente l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) comme une alternative intermédiaire moderne, souple, pour les membres qui partagent les mêmes vues et souhaitent utiliser un instrument multilatéral afin d'élargir leurs rapports en matière de services aériens, qu'ils soient combinés ou de fret exclusivement.

Suite à donner : La Conférence est invitée à adopter les recommandations présentées au paragraphe 5.

| | |
|---------------------|--|
| <i>Références :</i> | Le matériel de référence pour ATConf/6 peut être consulté sur le site www.icao.int/meetings/atconf6 . |
|---------------------|--|

1. INTRODUCTION

1.1 Vu que le transport aérien international joue un rôle vital dans le succès économique et social du monde moderne, c'est un anachronisme que la réglementation du transport aérien international au XXI^e siècle continue d'être régie par un cadre de restrictions élaboré dans la première moitié du XX^e siècle, à la fin de l'ère des empires coloniaux, où la technologie des avions de ligne en était à ses premiers pas et le tourisme international limité à l'élite des riches. Il est difficile d'expliquer aux utilisateurs du transport aérien pourquoi une industrie de nature si internationale devrait continuer à être régie par un cadre réglementaire économique si restrictif et fragmenté. Aucune autre activité internationale, y compris le transport maritime, n'est soumise à de telles contraintes.

1.2 La Nouvelle-Zélande accueille favorablement les résultats de l'enquête (dont il est rendu compte dans les notes ATConf/6-WP/12, WP/13 et WP/24) effectuée par le Secrétariat et convient que c'est à l'OACI qu'il revient maintenant de remplacer l'actuel cadre réglementaire économique du transport aérien international. Néanmoins, ainsi que la communauté internationale a pu s'en apercevoir tout récemment lors de négociations commerciales internationales à l'Organisation mondiale du commerce, parvenir au consensus international de nombreux membres sur un vaste éventail de questions et intérêts peut être particulièrement difficile.

1.3 Selon l'expérience de la Nouvelle-Zélande, un groupe de pays partageant les mêmes vues, peut, en partant du modèle d'accord bilatéral sur les services aériens largement adopté, élaborer une solution alternative plurilatérale au système bilatéral. L'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) (voir le site <http://www.maliat.govt.nz>), qui a été délibérément rédigé de manière que l'adhésion ne soit pas limitée à une région en particulier, a résulté d'un effort de ce genre.

1.4 Le MALIAT fournit à ses parties un moyen relativement simple d'instaurer des relations ouvertes qui ne demandent pas de négociations.

2. CONTEXTE

2.1 La Conférence de Chicago en 1944 a fait un grand progrès en jetant les bases du système d'aviation civile très sûr dont nous bénéficions aujourd'hui, mais elle n'est pas parvenue à un accord sur un échange plus largement accepté de droits aériens. Un point particulièrement litigieux était la question du droit de cinquième (et également de sixième) liberté – quant à savoir si les transporteurs aériens de pays tiers ont accès aux marchés et dans quelle mesure.

2.2 Cela a eu pour conséquence l'élaboration de milliers d'accords bilatéraux de services aériens. Cela a exigé beaucoup de ressources et, alors que les accords et ententes correspondantes suivent généralement un patron standard, le niveau de formulation n'est pas ce qu'il pourrait ou devrait être.

2.3 Quoique ces dernières années il y ait eu une tendance encourageante à la libéralisation des accords de services aériens, tout arrangement en dehors du cadre bilatéral n'est en général atteint que sur une bases exclusivement régionale.

2.4 Depuis les années 1940, il y a eu une exception notoire à cette tendance. Afin de promouvoir les arrangements de services aériens ciel ouvert, le MALIAT a été négocié du 31 octobre au 2 novembre 2000 à Kona (Hawaï), et signé à Washington, le 1^{er} mai 2000 par le Brunéi Darussalam, le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour et les États-Unis d'Amérique. L'Accord est entré en vigueur le 21 décembre 2001. Il est ouvert à l'adhésion de tout État partie des conventions multilatérales sur la sûreté de l'aviation. Par la suite, les Îles Cook, le Samoa et les Tonga y ont adhéré.

2.5 En même temps, un protocole à l'Accord a également été négocié et il a été signé par le Brunéi Darussalam, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Le protocole permet aux parties d'échanger le droit de septième liberté en matière de cabotage et de passagers.

2.6 Les caractéristiques principales du MALIAT sont : un tableau de routes ouvert ; des droits de trafic ouvert, notamment le droit de septième liberté en matière de services de fret ; une capacité ouverte ; des dispositions en matière d'investissement des transporteurs aériens axées sur le contrôle effectif et l'établissement principal, mais protégeant du pavillon de complaisance ; la désignation des transporteurs ; le partage des codes de pays tiers ; et un régime de tarifs d'affrètement minimum.

2.7 Dans le cadre de négociations, le 19 avril 2004, il a été convenu que le MALIAT soit amendé en incluant un nouvel article qui permettait l'adhésion sur la base du fret exclusivement. Cet amendement est entré en vigueur le 27 octobre 2005.

2.8 Ce genre d'accord ne doit pas être vu comme une menace mais comme une opportunité d'ouverture. Face aux pressions de la concurrence depuis que le MALIAT est entré en vigueur à côté d'autres accord bilatéraux « ciel ouvert » que la Nouvelle-Zélande a conclus avec des pays partenaires, l'industrie du transport international de la Nouvelle-Zélande a continué d'innover et de prospérer.

3. ANALYSE

3.1 La Nouvelle-Zélande est préoccupée par le fait que le système actuel de milliers d'accords bilatéraux est un moyen inefficace d'échange de droits aériens rendant aléatoire la planification des transporteurs aériens et entraînant un manque de normalisation des exigences. Pendant un temps, l'industrie a été de ce fait dominée par les compagnies de pavillon, mais sans que s'en trouve pour autant renforcer la durabilité de l'activité des transporteurs aériens internationaux dont les performances financières sont notoirement faibles. Ce système a également concouru au protectionnisme et à l'inefficacité aux dépens des utilisateurs du transport aérien.

3.2 Malgré la tendance internationale vers la libéralisation, vu la forme qu'un instrument ou que des instruments internationaux devraient prendre, nous pensons qu'il y a deux exigences principales. La première, de favoriser une plus grande concurrence, parallèlement à la suppression des restrictions de route et tarifaires, et de la distinction artificielle entre les droits de troisième/quatrième liberté et de cinquième/sixième liberté. Cela devrait s'accompagner de la suppression des limites de capacité afin de permettre une plus grande concurrence en matière d'acheminement des passagers et du fret. La deuxième, de supprimer la menace qu'un transporteur aérien étranger puisse se voir refuser l'autorisation d'exploitation et de points de contrôle, afin que l'activité financièrement risquée des transporteurs aériens s'ouvre à la concurrence et aux marchés financiers mondiaux. Le MALIAT satisfait déjà à ces deux exigences. Il va même plus loin en permettant de s'engager dans un échange complet des droits de septième et huitième liberté.

3.3 Nous admettons que plusieurs non membres du MALIAT s'inquiéteront de ce qu'il ne répond pas à toutes leurs préoccupations. Par exemple, plusieurs membres potentiels peuvent souhaiter y voir inclure des dispositions sur l'attribution de créneaux pour les aéroports et/ou des aides nationales à l'activité des transporteurs aériens (et des considérations d'ordre concurrentiel connexes). Nous admettons également que pour certains le MALIAT soit imparfait en ce sens que ceux qui souhaitent y adhérer n'ont pas la possibilité d'éviter l'établissement d'une relation ouverte en matière de services aériens avec aucune des parties existantes. Nous reconnaissons qu'aux fins d'une plus large acceptation, c'est là le genre de questions qui devraient être examinées en vue de rédiger un nouvel instrument multilatéral ou de nouveaux instruments multilatéraux de l'OACI.

4. CONCLUSIONS

4.1 Nombreux sont ceux qui, à l'échelle de la planète, dans les activités du transport aérien, des aéroports, du tourisme et de la logistique, par le biais d'initiatives comme l'« Agenda pour la liberté » de l'IATA et au sein d'organismes comme le Conseil international des aéroports et l'Organisation mondiale du tourisme, appellent constamment au changement – à la suppression, dans l'industrie du transport aérien, des entraves en matière de réglementation économique.

4.2 De nombreux accords bilatéraux sur les services aériens sont déjà remplacés lorsqu'un accord multilatéral approprié est conclu. La Nouvelle-Zélande convient que le temps est venu pour l'OACI de réorienter son attention vers l'élaboration d'une solution multilatérale moderne à l'échange de droits aériens. Néanmoins, nous craignons que la recherche d'un consensus sur l'ensemble des questions traitées par la présente conférence ne soit un processus long et difficile.

4.3 Il conviendrait en priorité de remplacer les critères de désignation fondés sur la « propriété substantielle et le contrôle effectif » des transporteurs aériens par des critères conformes au texte modèle de l'OACI de « principal établissement et contrôle réglementaire effectif ». Vu la nature du réseau de compagnies aériennes internationales qui desservent de multiples pays, cela doit être fait sur la base d'un large consensus des membres de l'OACI.

4.4 Dans l'intervalle, le MALIAT apporte une solution moderne, souple aux membres partageant les mêmes vues et souhaitant établir des rapports plus ouverts en matière de services aériens sur une base normalisée.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 La Conférence est invitée :

- a) à prier instamment le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien de l'OACI à se pencher, d'urgence, sur la formulation d'un nouveau cadre afin de traiter des questions de l'accès aux marchés, de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens sur une base multilatérale qui soit adaptée au XXI^e siècle ;
- b) à demander aux États d'envisager, dans l'intervalle, d'adhérer à l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien (MALIAT) comme moyen normalisé efficace et efficient d'échange de droits aériens sur une base ouverte, auquel peuvent également adhérer les transporteurs exclusifs de fret.