



Déclaration de politique générale

Nécessité d'une libéralisation accrue du transport aérien international

Préparée par le Comité du transport aérien

Depuis sa fondation, la Chambre de commerce internationale (ICC) plaide la cause d'une liberté accrue des mouvements internationaux de marchandises et de capitaux. Dans ce contexte, ICC est favorable à une plus grande liberté des échanges de services aériens dans le monde, à des conditions de concurrence qui soient transparentes pour tous les utilisateurs du système de transport aérien. Au vu des changements accélérés de l'environnement économique engendrés par la libéralisation du commerce, la mondialisation et le commerce électronique, il est de plus en plus clair que les accords bilatéraux sur les services aériens, malgré les améliorations progressives qu'ils ont amenées, ne peuvent plus à eux seuls répondre aux besoins en rapide évolution des compagnies aériennes, des utilisateurs et de l'économie mondiale.

L'efficacité du transport aérien se trouverait améliorée par la création de marchés plus ouverts et par une flexibilité accrue en matière de participation étrangère au capital des compagnies aériennes. Compte tenu de l'importance du transport aérien pour la facilitation de l'activité économique, la poursuite de sa libéralisation profiterait également à l'efficacité des secteurs qui utilisent ses services.

De nombreux gouvernements nationaux recherchent activement des marchés plus ouverts pour leurs transporteurs aériens. Des blocs économiques régionaux tels que l'Union européenne (UE) ont éliminé sur leur territoire les restrictions économiques pesant sur la propriété des compagnies aériennes et sur leurs activités. Des institutions internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) militent désormais pour la libéralisation du transport aérien. Regrouper les idées et œuvrer en faveur d'une approche commune des questions qui se poseront dans le futur au secteur et à ses utilisateurs peut être très utile.

La présente déclaration suggère différentes voies qui permettraient d'accélérer le rythme de la libéralisation et de lever les obstacles qui demeurent.

Situation actuelle

Le transport aérien, qui est le mode de transport national et international le plus utilisé pour les grandes distances, est aujourd'hui devenu un élément crucial de la facilitation de l'activité économique. À ce titre, il joue un rôle essentiel dans le développement des économies nationales et, au-delà, dans la santé de l'économie mondiale.

La croissance du transport aérien international s'est faite dans le cadre d'un régime de réglementation complexe, depuis la conclusion de la conférence de Chicago de 1944. Faute d'accord, à cette époque, sur la manière dont le marché des services aériens devait être réglementé, les accords bilatéraux entre pays se sont multipliés. Ces accords, généralement restrictifs, ont permis d'exercer un contrôle sur l'accès au marché, les tarifs et le niveau de service. Ce système n'a probablement guère freiné au début le développement du transport aérien, mais à mesure que la technologie et les marchés ont évolué, les limites de ces accords bilatéraux sur les services aériens sont clairement apparues.

La rapide déréglementation du marché américain du transport aérien, à partir de 1978, a donné le coup d'envoi d'une réforme internationale, tant dans le secteur du fret que dans celui du transport de voyageurs. Des progrès considérables ont été accomplis, depuis cette époque, dans la libéralisation du transport aérien international. Certains de ces changements sont intervenus par le biais de la renégociation d'accords bilatéraux, qui a permis d'éliminer de nombreuses entraves à la concurrence. La politique américaine du "ciel ouvert" a concrétisé une nouvelle approche des marchés internationaux. À partir du début des années 1990, elle a permis aux États-Unis de signer avec de nombreux partenaires commerciaux des accords bilatéraux libéraux types constituant un cadre commun. Cette politique du "ciel ouvert" est un remarquable exemple de libéralisation bilatérale : 73 accords ont été signés à ce jour.

L'UE a pris des mesures supplémentaires centrées sur la libéralisation dans l'Espace économique européen, bien qu'elle ait également, de même que ses États membres à titre individuel, conclu des accords en matière d'aviation civile avec des pays tiers. L'émergence d'un marché intérieur du transport aérien dans la Communauté européenne a débouché sur un succès majeur en matière de création d'un espace régional libéral pour les services aériens. Les trois trains de réformes adoptés en dix ans, depuis le milieu des années 1980, ont progressivement éliminé les obstacles à la libre prestation de services de transport dans l'UE. Toute compagnie aérienne dont une part de propriété substantielle et un contrôle effectif appartiennent à des ressortissants d'un pays de l'Espace économique européen (EEE) peut aujourd'hui s'établir et offrir des services, y compris de cabotage, partout où elle le souhaite dans l'EEE. Les tarifs ne sont pas contrôlés (sauf dans des circonstances exceptionnelles) et le mouvement se poursuit progressivement vers la libéralisation et l'instauration d'une concurrence effective dans les services auxiliaires.

D'autres exemples précurseurs récents de zones de plus grande liberté d'échange des services aériens sont à noter, tel que l'accord MALIAT, qui réunit les États-Unis, le Chili, Singapour, la Nouvelle-Zélande, le Brunei, les Samoa et les Tonga. Cette démarche est moins ambitieuse que le marché unique européen des services aériens, mais constitue un progrès. La décision de

Yamoussoukro, prise en juillet 2000 au Togo par l'Organisation de l'unité africaine, et la feuille de route de 2004 de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) qui vise à autoriser, dans des délais déterminés, des services illimités entre les dix pays membres marquent également des premiers pas encourageants en direction de la libéralisation du transport aérien.

GATS et transport aérien

Alors que d'autres secteurs de l'économie ont tiré parti du régime commercial multilatéral inauguré par le GATT et poursuivi dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les services de transport aérien n'ont pas, à ce jour, suivi ce modèle. Il semble difficile de concilier les accords bilatéraux sur les services aériens avec les principes du GATT de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national, car ces accords réservent l'accès aux routes convenues aux transporteurs désignés des parties bilatérales. De ce fait, seuls trois domaines du transport aérien sont actuellement explicitement inclus dans l'annexe sur les services de transport aérien de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) : les services de réparation et de maintenance des aéronefs ; les systèmes de réservation informatique ; et la vente ou le marketing de services de transport aérien. Le crédit-bail est également couvert par le GATS, en tant que secteur séparé.

Un examen du fonctionnement de l'annexe sur les transports aériens a été engagé en 2000 mais s'est achevé en 2003 sans qu'il ait été convenu d'élargir le champ de cette annexe. Du fait de la faible qualité des engagements pris par les États sur les trois services couverts en 1995, il s'est avéré difficile d'évaluer les effets du GATS. Un deuxième examen de l'annexe doit commencer en décembre 2005.

Questions en suspens

Accords bilatéraux

La structure des accords bilatéraux sur les services aériens, qui date des débuts du transport par air, s'est développée après la convention de Chicago de 1944. Elle permet traditionnellement aux États de conserver le contrôle de l'accès à leurs marchés des services aériens. En pratique, c'est un système que les pays connaissent bien, et où les changements sont généralement simples parce qu'ils n'exigent pas le consentement de multiples parties.

Dans la mesure, cependant, où ce système concerne surtout des routes uniques, ou peu nombreuses, entre couples de pays, l'obtention d'un haut degré d'efficacité sur les réseaux mondiaux de services aériens s'est heurtée à des difficultés. Le système bilatéral ne s'est pas non plus développé de manière égale et, de ce fait, il demeure des goulets d'étranglement dans le réseau global du transport aérien. De nombreux accords bilatéraux sont encore restrictifs. Les entraves qui en découlent empêchent notamment les transporteurs de planifier leur réseau de routes sur la seule base de considérations commerciales.

Bien que des accords bilatéraux libéraux toujours plus nombreux (par ex. les accords américains de “ciel ouvert”) aient décisivement amélioré la situation sur certains marchés, de nombreux points importants sont encore strictement contrôlés, par exemple la participation au capital et le contrôle, le cabotage et le droit d’établissement. Même le modèle du “ciel ouvert” conserve certains des anachronismes qui distinguent le transport aérien international des autres secteurs mondialisés. Ces anachronismes restreignent le libre commerce des services de transport aérien et l’optimisation des mouvements de capitaux. Les différences de fonctionnement de ces entraves au marché, au plan national, compliquent également leur élimination dans le cadre du système bilatéral actuel.

Limitation de l’investissement étranger

Une plus grande liberté des mouvements internationaux de marchandises et de capitaux exige une politique d’ouverture des investissements. En pratique, partiellement parce que les accords bilatéraux traditionnels exigent l’existence de compagnies aériennes “nationales”, les gouvernements restreignent l’investissement étranger dans les compagnies aériennes. En 1994, ICC a plaidé pour la levée de ces restrictions, recommandant que “le développement du transport aérien soit déterminé par des considérations économiques et techniques et pas par des questions de fierté nationale et de propriété nationale”. Les États-Unis, par exemple, continuent de limiter à 25 % la participation étrangère au capital des compagnies aériennes américaines, malgré les propositions visant à élever ce seuil à 49 %. Dans l’EEE, par exemple, alors que le montant des investissements d’un ressortissant d’un État membre dans une compagnie aérienne enregistrée dans un autre État membre n’est pas limité, un plafond de 49 % reste appliqué à l’actionnariat de pays extérieurs à l’EEE. Les transporteurs aériens, de ce fait, ne peuvent généralement pas s’établir en dehors de leur État “national”, ni détenir la majorité des parts d’une compagnie aérienne étrangère ou opérer avec elle une fusion complète. Il y a des exemples de compagnies aériennes multinationales telles que SAS et Gulf Air, mais ce sont des exceptions. De nombreuses compagnies aériennes appartiennent encore à l’État. Il serait extrêmement important de créer une structure internationalement acceptée pour l’enregistrement des compagnies aériennes, afin d’éviter les problèmes liés aux pavillons de complaisance, mais l’efficacité de la prestation de services serait notablement améliorée par l’autorisation d’une circulation plus libre des capitaux dans le secteur des compagnies aériennes. Une autre question qui reste à résoudre est celle de savoir si l’entité étrangère exerce un réel contrôle. La position des États-Unis est que ce terme ne peut décider unilatéralement des questions relatives à la sécurité, à la sûreté, au contrôle sur la gouvernance de l’entreprise ou au contrôle de la sûreté nationale, mais cette position est actuellement en cours de réexamen.

Compétence en matière de droits aéronautiques

Le développement de zones de libre-échange et la perspective d’accords entre blocs commerciaux posent la question de la compétence en matière de négociation. C’est notamment le cas au sein de l’UE, où, en juin 2003, le Conseil européen a donné mandat à la Commission européenne de négocier avec les États-Unis un accord sur le transport aérien. Cette décision a été la conséquence directe d’un arrêté de novembre 2002 de la Cour de justice européenne (CJE) sur la compatibilité avec le droit communautaire de huit accords entre les États-Unis et des pays de l’UE en matière de transport aérien. En l’espèce, la CJE a

considéré que certains aspects des accords bilatéraux entre les États-Unis et l'UE étaient contraires au droit européen. Ces aspects concernent les tarifs des transporteurs aériens américains sur les vols intra-communautaires, les systèmes de réservation informatique et les clauses de nationalité. Le 25 juin 2003, l'UE et les États-Unis ont décidé d'ouvrir des négociations sur un accord général relatif à la libéralisation du transport aérien et ont tenu le 1^{er} octobre 2003 leur première session officielle de négociation. Les pourparlers se sont interrompus en juin 2004 après 5 sessions de négociation. Depuis, des réunions informelles ont eu lieu.

Divergence des politiques de la concurrence

ICC, dans le cadre de son soutien à une plus grande liberté des échanges de services aériens dans le monde, notait dans sa déclaration de politique générale de 1997, "Convergence des lois et des politiques de la concurrence dans le domaine du transport aérien", le nombre croissant d'alliances transnationales entre compagnies aériennes, ainsi que les facultés de mise en œuvre de politiques unilatérales de la concurrence, qui déterminent un manque de cohérence des régimes applicables au transport aérien et des incertitudes pour les utilisateurs et les compagnies aériennes. ICC réaffirme dans ce contexte que des efforts doivent être entrepris afin de réduire ces divergences et renforcer ainsi la stabilité et la prévisibilité du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'activité de plus en plus mondialisée des compagnies aériennes.

Politiques fiscales

Le transport aérien est soumis à de nombreuses taxes destinées à financer les dépenses générales de l'État. Ces taxes ont pour effet d'augmenter le coût des voyages et de réduire la mobilité. ICC, dans sa déclaration "Taxes imposées à l'aviation civile internationale : mise à jour 1997", a instamment appelé à réduire ces taxes, à améliorer la transparence de celles qui resteraient prélevées et à réserver aux seuls gouvernements centraux le pouvoir de les imposer.

La subvention de certains aspects du transport aérien est une tradition ancienne, pour des raisons politiques, sociales, économiques et stratégiques. Cette aide publique diminue depuis que le transport aérien est plus commercialement orienté et ICC se félicite de ce changement. Néanmoins, des subventions demeurent. Dans de nombreux cas, elles sont explicites et directes mais, dans d'autres, elles se présentent sous la forme de subventions croisées appliquées par le biais de mécanismes tels que la licence de routes et les systèmes monopolistiques mis en place par les États, qui accordent en fait aux transporteurs nationaux des droits exclusifs ou des monopoles sur certaines lignes de l'industrie des transports, leur permettant de financer par des subventions croisées leurs activités concurrentielles sur des marchés étrangers. Ces subventions faussent les marchés et ICC recommande leur suppression. ICC a déjà exprimé sa ferme désapprobation à l'encontre des aides publiques dans sa déclaration de 1995, "Les aides publiques aux compagnies aériennes", dans laquelle elle concluait que "l'aide publique aux compagnies aériennes, qu'elle soit directe ou indirecte, fausse le marché et porte préjudice aux compagnies aériennes et aux utilisateurs". Si des subventions sont consenties, par exemple pour des raisons économiques ou sociales régionales, elles devraient être transparentes et d'une durée strictement limitée.

Obstacles douaniers

Le transport international, quel que soit son mode, implique normalement des formalités douanières. Celles-ci peuvent coûter cher, en temps et en argent, aux prestataires de services de transport. La charge peut être particulièrement lourde dans le transport aérien, où la rapidité et la ponctualité de la livraison sont des facteurs essentiels. ICC, l'OCDE et d'autres organisations ont proposé des moyens de faciliter et de simplifier les procédures douanières et ICC se félicite des bénéfices attendus de l'adoption de ces mesures, notamment dans le secteur du fret aérien.

Accès aux infrastructures

Les contraintes imposées par les infrastructures peuvent aussi être un obstacle à l'entrée sur le marché du transport aérien. De nombreux aéroports fonctionnent à pleine capacité et l'efficacité du contrôle de la circulation aérienne (CCA) est limitée par de sérieux goulets d'étranglement. Une libéralisation accrue du transport aérien augmenterait la demande, ce qui devrait entraîner de nouvelles pressions sur la capacité des aéroports et du CCA à y répondre efficacement. ICC appelle instamment les gouvernements à considérer comme une question prioritaire la nécessité d'améliorer la technologie du CCA et de développer l'infrastructure aéroportuaire. En l'absence de solutions efficaces sur ces points, la croissance économique en général se trouverait gravement entravée.

Les fermetures nocturnes locales ou nationales d'aéroports en raison du bruit, notamment en Europe, peuvent entraver indûment l'exercice des droits fondamentaux d'accès au marché. ICC appelle par conséquent instamment les gouvernements à appliquer la résolution de l'OACI sur une approche équilibrée de la gestion du bruit des aéronefs lors de l'instauration de restrictions aux activités des aéroports.

Les monopoles sur les opérations au sol peuvent également constituer un frein à la prestation de services aériens sur une base commerciale. Les opérations au sol devraient être ouvertes à la concurrence et retirées des mains des transporteurs nationaux pour être privatisées.

Voies possibles pour la poursuite de la libéralisation

La poursuite d'une libéralisation multilatérale progressive du transport aérien pose la question de la voie à choisir. La tendance vers la mondialisation a entraîné une reconnaissance croissante des limites du cadre bilatéral actuel et de la nécessité de lancer une initiative en faveur d'une réelle libéralisation des services aériens. L'OACI, qui a tenu sa 5^e conférence mondiale sur le transport aérien en 2003, est favorable à la libéralisation et aide les États à la mettre en œuvre. L'OCDE et d'autres ont également examiné des possibilités de faire progresser la réforme. En pratique, différentes voies pourraient être poursuivies parallèlement, et de manière complémentaire, afin de parvenir à une libéralisation accrue du transport aérien :

- **Libéralisation dans le cadre bilatéral :** Cette voie permettrait, lors de la renégociation d'accords bilatéraux, d'adopter des dispositions spécifiques utilisant des termes standard définis. Ces dispositions pourraient inclure l'échange de routes ouvertes, la désignation multiple, la liberté de capacité, la liberté de prix, l'ouverture de droits de troisième et quatrième libertés, etc. Ce type d'approche présenterait l'avantage d'instaurer une certaine uniformité dans le système d'accords existant, mais aujourd'hui disparate, sans perturber la structure de base de ces accords. Le problème pourrait être qu'il n'y ait que peu de concepts communs de portée pratique auxquels un nombre suffisant de pays seraient prêts à se rallier sur une base purement bilatérale.
- **Approche par secteurs pionniers :** Dans ce cas, des marchés spécifiques tels que les services de fret seraient libéralisés d'abord et serviraient de base pour la libéralisation ultérieure d'autres services. Grâce à la forte croissance du trafic du fret aérien, la libéralisation du transport des marchandises pourrait avoir d'importants effets cumulatifs. ICC a été l'un des premiers à plaider, en 1998, pour un accord séparé sur la libéralisation du fret aérien. L'OCDE a proposé deux voies possibles pour la poursuite de cette libéralisation : un protocole complétant les accords existants sur les services aériens et levant un certain nombre d'obstacles propres au secteur des marchandises, ou un accord multilatéral qui faciliterait une libéralisation plus immédiate des services de fret aérien. Cette approche aurait pour avantage d'accroître l'efficacité dans des domaines où il existe un terrain d'entente et de démontrer les bénéfices du processus de libéralisation, en vue de son élargissement ultérieur.
- **Multilatéralisme progressif (plurilatéralisme) :** Cette solution s'appuie sur une extension progressive, à partir d'un noyau d'États partageant les mêmes vues et d'accord pour établir entre eux des marchés du transport aérien pleinement libéralisés. Les nouveaux membres devraient être agréés par les premiers participants ou pouvoir adhérer simplement en acceptant les conditions en vigueur. Cela permettrait aux États qui en sont convenus de se rassembler relativement rapidement et éviterait de contraindre les États qui ne le souhaitent pas à changer brutalement de politique. Ces derniers pourraient ensuite rejoindre les autres à leur rythme. Des arrangements transitoires, sans conditions préalables contraignantes autres que quelques exigences minimales, devraient être envisagés afin de permettre l'adhésion de nouveaux États à l'accord multilatéral mis en place.
- **Multilatéralisme total :** Dans ce cas, toutes les compagnies aériennes des pays participants seront autorisées à participer à la concurrence pour le transport de voyageurs et de marchandises, indépendamment de leur nationalité. Cela implique, à long terme, l'ouverture du cabotage à tous les transporteurs et la liberté de fournir des services sur les marchés internationaux. Cette ultime situation de marché libre est celle qui assurerait la plus grande efficacité économique. Elle pourrait être mise en place sous l'égide d'un certain nombre d'institutions, dont des conférences diplomatiques propres au secteur de l'aviation civile et l'OMC. Les règles du GATS, par exemple, sont un gage de clarté et de sécurité juridique et assurent à tous les participants un traitement non discriminatoire et un accès à la procédure de règlement des litiges de l'OMC. Certaines questions

devront cependant être précisées, notamment en ce qui concerne l'application du traitement de la nation la plus favorisée aux services de transport aérien, la possibilité de réserves et la réciprocité.

Approche pragmatique

ICC est convaincue des vertus de la libéralisation multilatérale des échanges de tous les biens et services et considère que, de manière générale, l'OMC s'est avérée être le mécanisme le plus efficace pour y parvenir. ICC reconnaît cependant que le secteur du transport aérien présente des caractéristiques particulières qui pourraient compliquer, à ce stade, l'inclusion de l'accès direct au marché (droits de trafic) dans le GATS. Les gouvernements qui cherchent la voie la plus rapide pour instaurer une libéralisation peuvent avoir le sentiment que les perspectives de parvenir à une entente sur l'inclusion du transport aérien dans un accord comptant autant de signataires que le GATS sont trop incertaines et que d'autres solutions, plus sûres, sont préférables — du moins à court terme.

ICC recommande donc qu'une initiative soit lancée en vue de négocier, entre pays partageant les mêmes vues, un accord sur la libéralisation du transport aérien en leur sein. La démarche permettrait de fixer un seuil de libéralisation minimum en dessous duquel aucun pays participant ne pourrait ultérieurement se situer.

Résumé et recommandations

- ICC est favorable à une plus grande liberté des échanges de services aériens dans le monde. ICC estime qu'il est temps de s'orienter, au-delà du système bilatéral, vers une réelle libéralisation multilatérale du transport aérien. Un tel environnement facilitera la mondialisation du marché du transport aérien, parallèlement à la mondialisation des autres secteurs de l'économie.
- ICC recommande aussi que le développement du transport aérien soit déterminé par des considérations économiques et techniques et pas par des questions de fierté nationale et de propriété nationale. Les changements seront considérablement accélérés si l'industrie fait pression pour obtenir les avancées nécessaires.
- Le transport aérien ne peut jouer son rôle économique que s'il existe des infrastructures appropriées ouvertes 24 heures sur 24. ICC soutient par conséquent, en priorité, l'amélioration des technologies du CCA et le développement des capacités aéroportuaires existantes, ainsi qu'une stricte adhésion à la résolution de l'OACI sur une approche équilibrée de la gestion du bruit des aéronefs lors de l'instauration de restrictions aux activités des aéroports.

- Plusieurs voies peuvent conduire à la libéralisation. Les différentes approches peuvent être combinées, dans l'objectif d'une libéralisation sans solution de continuité. Les approches régionales, par exemple, peuvent être poursuivies parallèlement à de nouvelles réformes bilatérales, ou en conjonction avec une action dans des secteurs pionniers tels que le fret. Ces derniers pourraient aussi constituer des bancs d'essai en vue de l'élaboration d'accords plus larges, jusqu'à l'étape finale d'un cadre interrégional. Une approche combinée permettra aussi d'obtenir au moins certaines améliorations de la prestation des services aériens internationaux, en attendant que les questions empêchant une libéralisation plus complète soient résolues. Toute réforme de grande ampleur devrait être conçue de manière à pouvoir être étendue à des pays ou à des groupes de pays n'ayant pas initialement participé à l'accord mais poursuivant leur propre stratégie de libéralisation.

En fin de compte, exactement comme dans le commerce d'autres biens et services, il devra y avoir une structure juridique sous-tendant le transport aérien international. À court terme, ICC recommande que les discussions sur les cadres actuels et futurs soient élargies et accélérées, et note que les questions connexes telles que la politique de la concurrence doivent être considérées comme faisant partie intégrante de ces discussions. La mise en place d'un environnement plus libéral créera un contexte plus favorable à l'examen d'un nouvel accord, au sein d'une nouvelle conférence diplomatique consacrée à la seule aviation civile ou d'institutions telles que l'OACI, ou dans le cadre d'une inclusion plus complète du secteur du transport aérien dans le GATS.