



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

2.5 : Mécanismes de protection

**MESURES DE SAUVEGARDE DANS LE CADRE DE LA LIBÉRALISATION
DU TRANSPORT AÉRIEN**

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail examine les sauvegardes nécessaires dans le cadre de la libéralisation du transport aérien, sous quatre aspects : la participation effective et durable de tous les États au transport aérien international, l'assurance des services et les aides/subventions publiques accordées par les États, les services aériens essentiels et la question des mesures unilatérales. La note fournit également des informations sur les éléments d'orientation pertinents de l'OACI. La question des sauvegardes pour assurer une concurrence loyale est examinée séparément dans la note ATConf/6-WP/4, au titre du point 2.4.

Suite à donner : la Conférence est invitée :

- a) à examiner les informations et évaluations fournies dans la présente note ;
- b) à entériner les conclusions présentées au paragraphe 6 ;
- c) à adopter les recommandations présentées au paragraphe 7.

Références :

Les textes de références pour ATConf/6 sont disponibles à www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCTION

1.1 Depuis l'arrivée de la libéralisation du transport aérien, les États étudient la question de sauvegardes, en vue de répondre aux préoccupations découlant de l'inégalité des stades de développement, de la force concurrentielle des transporteurs et des circonstances géographiques.

1.2 Les raisons de ces préoccupations sont diverses, mais rentrent dans les catégories suivantes :

- a) le désir d'avoir son propre transporteur (droit de participation) ;
- b) le désir d'assurer des services à partir et à destination de son territoire (y compris au moyen d'aides/subventions publiques) ;

- c) le désir de fournir des services aériens essentiels ;
- d) le désir de créer un marché concurrentiel juste ;
- e) la préoccupation face à la réglementation unilatérale imposée par un autre État.

1.3 La présente note traite des sauvegardes nécessaires pour faire face aux différents défis cités ci-dessus, à l'exception des mesures de sauvegarde pour assurer une concurrence loyale, qui sont examinées séparément dans la note ATConf/6-WP/4, au titre du point 2.4 de l'ordre du jour.

2. PARTICIPATION EFFECTIVE ET DURABLE

2.1 La notion de participation au transport aérien international tire son origine de la Convention de Chicago. Aux termes de l'article 44 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Doc 7300), l'un des objectifs de l'OACI est d'"assurer le respect intégral des droits des États contractants et une possibilité équitable pour chaque État contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international". Les deux Conférences de transport aérien (ATConf/4 en 1994 et ATConf/5 en 2003) sont, en outre, convenues que "les États ont un grand nombre de buts différents dans leur réglementation et leurs politiques, mais qu'ils partagent un même objectif fondamental, celui de participer de manière fiable et durable au système du transport aérien international" et que les intérêts et les besoins des pays en développement devaient faire l'objet d'une attention particulière. Les conclusions pertinentes de la Cinquième conférence de transport aérien sont disponibles sur le site web de la Sixième conférence de transport aérien (ATConf/6) à: www.icao.int/meetings/atconf6.

2.2 La marche continue vers la libéralisation au cours de la dernière décennie a créé une situation dans laquelle les États ont davantage de possibilités de participer au transport aérien international en autorisant un plus grand nombre de compagnies aériennes nationales à exploiter des services, en utilisant les services de compagnies étrangères ou en participant à des entreprises conjointes avec des compagnies aériennes étrangères ou de la même communauté. Si certains transporteurs nationaux ont disparu, le vide est souvent comblé par d'autres compagnies aériennes. Les États se sont adaptés au concept de la libéralisation et, bien que le droit de participation ne suscite plus de grande préoccupation, les éléments d'orientation de l'OACI sur les mesures de sauvegarde à cet égard continuent d'être valables.

3. ASSURANCE DE SERVICES

3.1 Les États peuvent avoir recours à des mesures de sauvegarde pour assurer la continuité des services aériens à destination et à partir de leur territoire. Ce désir est particulièrement marqué dans les pays qui doivent faire face à des crises sociales ou économiques, à l'absence d'un transporteur aérien national pouvant fournir les services ou au retrait de services fournis par des transporteurs aériens étrangers. Les États prennent différentes mesures pour faire face à ces défis, par exemple en accordant des aides/subventions ou une assistance aux transporteurs nationaux, en particulier pour les services aériens ayant un caractère de service public, ou en concluant des arrangements d'assurance de services avec des exploitants ou parties concernés. Dans certains cas cet appui est essentiel, en particulier pour les États en développement et les États insulaires et enclavés.

3.2 Avec la libéralisation étendue et un marché de plus en plus concurrentiel, l'inquiétude des États face à la perte éventuelle de services aériens à partir ou à destination de leur territoire ont diminué considérablement. Toutefois, l'impact potentiel des aides/subventions publiques sur la concurrence loyale

demeure une préoccupation, étant donné qu'un grand nombre d'États continuent de soutenir des transporteurs.

3.3 Après examen de la question de l'assurance des services, l'OACI a élaboré à ce sujet des éléments d'orientation, notamment sur les mesures préférentielles, pour aider les pays en développement. Pour l'essentiel, la position de l'OACI dans ses orientations relatives aux aides/subventions publiques, est qu'"il peut y avoir des cas où l'aide publique peut produire des avantages économiques et/ou sociaux sous forme de restructuration des transporteurs aériens et d'assurance de services. Cependant, même dans ces cas particuliers, les États devraient prendre des mesures transparentes et efficaces, accompagnées de critères et de moyens clairs pour garantir que les aides/subventions n'ont pas d'incidence néfaste sur la concurrence dans le marché" (conclusion d'ATConf/5). Ces éléments d'orientation continuent d'être pertinents, mais l'OACI doit suivre l'évolution de la situation et actualiser ses orientations en fonction des faits nouveaux

4. SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS

4.1 Lorsqu'ils réglementent les services de transport aérien, les États adoptent souvent des mesures spéciales pour que les communautés éloignées de leur territoire soient correctement desservies par la voie aérienne, afin d'encourager le développement. Ces services, qui relèvent du service public, sont soutenus par les États de différentes manières. Ce genre de régime de services essentiels est habituellement adopté au plan interne, mais peut également être étendu au plan international, par exemple pour promouvoir le développement économique et touristique d'une région. Cet aspect a été examiné par l'OACI, en coopération avec l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), dans une étude réalisée en 2007 et intitulée "*Study on the Essential Services and Tourism Development Route Scheme*" (ESTD) [Étude sur les services aériens essentiels et les routes essentielles au développement du tourisme], que l'on peut consulter à :
http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx.

4.2 Même si l'on ne dispose pas de données sur l'application de ce genre de régime au plan international par les États, il est utile de continuer à fournir des orientations OACI, de façon à sensibiliser les États à cette question et à encourager l'utilisation de ces orientations. À cet égard, l'OACI devrait suivre l'évolution de la situation et à mesure que l'expérience est acquise, partager l'information avec les États.

5. INTÉRÊT D'ÉVITER LES MESURES UNILATÉRALES

5.1 L'on s'inquiète généralement de l'adoption, par des États ou groupes d'États, de mesures unilatérales qui empiètent sur les intérêts des services de transport aérien d'autres États. Ce genre d'intervention unilatérale est observé dans différents domaines, notamment la sécurité, la sûreté et la réglementation économique, en particulier dans le cadre de l'application de lois nationales sur la concurrence, et plus récemment dans le domaine de l'environnement. Il est largement admis que les mesures unilatérales peuvent créer des conflits et entraver par conséquent le développement de l'aviation civile internationale.

5.2 En tant qu'organisme intergouvernemental mondial chargé de l'aviation civile, l'OACI a la responsabilité d'élaborer des normes pour la réglementation technique de l'aviation civile et d'harmoniser les politiques et les régimes de réglementation des aspects économiques du transport aérien international. Pour répondre aux préoccupations que suscitent les mesures unilatérales touchant le transport aérien international, l'OACI a élaboré des éléments d'orientation, notamment des résolutions invitant les États à s'abstenir de prendre de telles mesures et des éléments indicatifs sur les mécanismes de règlement des conflits ou des différends. Les éléments d'orientation de l'OACI continuent d'être pertinents

et valables, mais il est impératif que l'OACI veille à ce qu'ils restent à jour et soient adaptés aux questions qui se font jour.

5.3 Les mesures unilatérales ne sont pas propices au développement sûr et ordonné du transport aérien international. Les États, dans leur pratique réglementaire, devraient accorder l'attention voulue aux intérêts des autres États et s'abstenir d'appliquer des lois et des règlements nationaux ou régionaux qui impactent sur les transporteurs des autres pays. Les États devraient résoudre leurs conflits/différends par voie de consultation et au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans les accords sur les services aériens ou d'autres mécanismes disponibles, y compris l'OACI.

6. CONCLUSIONS

6.1 À la lumière de ce qui précède, il peut être conclu que :

- a) dans un contexte de libéralisation du transport aérien international, certains États ont encore besoin de sauvegardes, en raison de l'inégalité des stades de développement et de la force concurrentielle des transporteurs, et de leur emplacement géographique ;
- b) les éléments d'orientation élaborés par l'OACI sur les mesures de sauvegarde relatives à une participation effective au transport aérien international, à l'assurance des services et aux aides/subventions publiques accordées par les États, aux services aériens essentiels et à l'intérêt d'éviter les mesures unilatérales, continuent d'être pertinents et devraient être maintenus à jour pour que les États s'en servent selon leurs besoins.

7. RECOMMANDATIONS

7.1 Les recommandations ci-après sont soumises à l'examen de la Conférence :

- a) Il est recommandé que les États, dans le processus de libéralisation, prennent dûment en considération les principes convenus par la communauté aéronautique dans les différentes instances de l'OACI dont relèvent les mesures de sauvegarde visant à assurer la participation durable et effective de tous les États au transport aérien international et la nécessité d'accorder une attention particulière aux intérêts et aux besoins des pays en développement ;
- b) Il est recommandé que l'OACI encourage les États à utiliser les éléments d'orientation pertinents de l'OACI dans leur pratique réglementaire et à partager avec l'OACI et avec les autres États leur expérience en matière de libéralisation ;
- c) Il est recommandé que l'OACI continue de suivre l'évolution de la situation en matière de sauvegardes, de tenir les éléments d'orientation pertinents à jour et de les adapter en fonction des changements.