



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

2.2 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

**CLAUSES DE PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS
DANS LES ACCORDS BILATÉRAUX DE TRANSPORT AÉRIEN**

[Note présentée par l'Irlande au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres¹ et par les autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile² (CEAC)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail a pour objet de souligner le besoin de donner une nouvelle impulsion aux clauses relatives à la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens dans le cadre des accords bilatéraux de transport aérien et d'exposer l'expérience positive que les États européens ont acquise à cet égard au cours des dernières décennies. La Sixième conférence mondiale de transport aérien devrait examiner en profondeur ce sujet sous l'angle économique et réglementaire et, sur la base des délibérations, convenir que l'OACI devrait encourager les États membres à adopter des approches plus libérales des conditions de nationalité des accords bilatéraux de transport aérien et élaborer un cadre fixant la marche à suivre d'une libéralisation future.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements, évaluations et propositions présentées dans la présente note ;
- b) à avoir un débat ouvert sur l'opportunité d'une libéralisation des dispositions restrictives en matière de propriété et contrôle dans le transport aérien en général ;
- c) à adopter les recommandations présentées au § 5.

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

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Ces 27 États sont aussi tous membres de la CEAC.

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Islande, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Turquie et Ukraine.

1. INTRODUCTION

1.1 Malgré les progrès réalisés dans le monde en vue d'un régime réglementaire plus libéral du transport aérien, les règles de propriété et contrôle des transporteurs aériens sont souvent restrictives. De nombreux pays maintiennent encore en vigueur, dans le cadre d'accords bilatéraux de transport aérien, des règles stipulant que les transporteurs aériens d'une Partie contractante doivent être détenus majoritairement et contrôlés effectivement par les ressortissants de la Partie contractante désignant le transporteur aérien.

1.2 Ces dispositions imposent une structure artificielle du secteur qui n'existe pas dans d'autres secteurs. La consolidation transfrontalière et l'accès généralisé aux marchés financiers, qui sont vus par beaucoup comme un préalable à la durabilité économique du secteur du transport aérien, sont restreints si un transporteur aérien ne veut pas mettre indument en péril la possibilité d'exercer pleinement ses droits (de trafic) aux termes des accords bilatéraux de transport aérien applicables. En outre, en limitant le nombre d'arrivants potentiels sur le marché, les dispositions relatives à la propriété et au contrôle peuvent empêcher de recueillir tous les bénéfices du développement de la concurrence.

2. L'EXPÉRIENCE DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ, CONTRÔLE ET LIBÉRALISATION

2.1 Au cours des dernières décennies, de nombreux États de l'UE et de la CEAC ont réalisé des progrès considérables en Europe afin d'adapter les dispositions sur la propriété et le contrôle des transporteurs aériens aux besoins d'un environnement économique concurrentiel mondial. Les éléments politiques clés en ont été la facilitation du financement transfrontalier du transport aérien, la libéralisation simultanée de l'accès au marché et la promotion d'une convergence réglementaire. Ces réformes ont été suivies de bénéfices substantiels pour les transporteurs aériens, les consommateurs et l'économie en général, respectivement.

2.2 La Communauté européenne a commencé à déréglementer son marché unique de l'aviation en 1987. Aux termes des dispositions du « troisième paquet » entrées en vigueur en 1993, la propriété et le contrôle des transporteurs aériens européens a été ouverte à tous les ressortissants de l'UE, pourvu qu'ils satisfassent aux exigences de sécurité, financières et opérationnelles. Le marché unique européen de l'aviation comprend aujourd'hui 27 pays, que rejoindra bientôt la Croatie, en 2013.

2.3 La libéralisation de la propriété et du contrôle, sur une base réciproque et parallèlement à une pleine harmonisation des réglementations, fondée sur la législation de l'UE en matière d'aviation, a été étendue ensuite aux pays de l'Espace économique européen (EEE) et à la Suisse.

2.4 Le principe de « désignation communautaire » est inclus dans les accords bilatéraux de transport aérien entre les États membres de l'UE et les pays partenaires depuis 2002, par amendement de l'accord bilatéral ou via des accords « horizontaux » négociés par la Commission européenne. En outre, les États membres de l'EEE, l'Islande et la Norvège, ont négocié et inclus ce principe dans les accords bilatéraux de transport aérien. La clause de « désignation communautaire » est largement acceptée et présentement approuvée par 117 États partenaires. En conséquence, près de 1 000 accords bilatéraux de transport aérien rendent compte d'une attitude libérale au plan des exigences de propriété et de contrôle.

2.5 La réussite du processus de libéralisation a reposé entre autre sur la volonté et la souplesse politiques des pays partenaires, en ligne avec les conclusions de la 5^e Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5), qui prévoyaient explicitement la libéralisation sur une base régionale³.

2.6 La Suisse, qui utilise le concept de « principal établissement », est encore en train d'ajuster son accord bilatéral de transport aérien avec des pays partenaires. Sans tenir compte des arrangements bilatéraux entre la Suisse et tous les États membres de l'UE, près de 60 accords bilatéraux de transport aérien avaient été adaptés au moment de la rédaction de la présente note.

2.7 Le processus de libéralisation au sein de l'Europe s'est accompagné de l'intensification des activités de consolidation transfrontalière renforçant la durabilité financière et la position concurrentielle des transporteurs aériens. Plus important encore, il a été démontré que l'assouplissement des restrictions de propriété et contrôle peut permettre des gains substantiels en matière d'efficacité et de réseaux tout en maintenant les avantages de la concurrence.

2.8 Grâce au nombre de routes empruntées par des concurrents multiples, les consommateurs ont profité de tarifs réduits. En outre, en même temps que d'une augmentation de 140 pour cent des routes aériennes dans l'UE, entre 1992 et 2010, les passagers ont bénéficié de davantage de services. Pour ce qui est de l'emploi, les analyses empiriques indiquent que les réformes pour établir le marché unique européen ont créé jusqu'à présent 1,4 millions d'emplois supplémentaires.

3. ANALYSE

3.1 Nombre de différents pays dans le monde ont déjà fait des efforts considérables en vue de la libéralisation des clauses habituelles de nationalité et acquis une expérience positive aux niveaux bilatéral et régional. Un exemple en est la remarquable souplesse des nombreux pays partenaires au cours de la mise en œuvre du principe de désignation communautaire. Néanmoins, une telle approche libérale des questions de propriété et de contrôle fait encore exception.

3.2 Les restrictions légales en matière de propriété et de contrôle des accords bilatéraux de transport aérien empêchant les compagnies aériennes de restructurer le capital au niveau mondial ont été reconnues comme l'une des raisons de la faible rentabilité du secteur du transport aérien. Compte tenu du fait que ce secteur génère une valeur appréciable tant pour les consommateurs que pour l'économie en général, les cadres bilatéraux devraient faciliter un climat économique positif pour le secteur afin d'attirer les investissements à long terme nécessaires. S'abstenir de dispositions restrictives en matière de propriété et de contrôle éliminerait les distorsions du marché entre les secteurs économiques et pourrait, en conséquence, être une étape logique vers la « normalisation » du secteur du transport aérien. Parallèlement, la libéralisation des droits de trafic appuierait utilement ce processus, comme il est souligné dans la note de l'UE/CEAC intitulée « Libéralisation de l'accès au marché » (ATConf/6-WP/54).

3.3 L'expérience d'assouplissement des exigences de propriété et de contrôle a montré qu'il existe des moyens d'action pour maintenir des normes élevées de sécurité et sûreté et contrôler le risque de la concentration du marché tout en facilitant l'accès des transporteurs aériens au capital. Des règles précises sur le maintien d'un contrôle réglementaire efficace, des lois efficaces sur la concurrence et des efforts en vue d'une convergence des réglementations sont les éléments clés pour atteindre ces objectifs.

³ Cf. Doc 9587, A4-3 et suivantes.

3.4 Le peu d'empressement des États à assouplir les restrictions relatives à la propriété et le contrôle des transporteurs aériens dans le cadre d'accords bilatéraux de transport aérien semble être lié à diverses préoccupations au regard, par exemple, de la sûreté nationale, la politique étrangère, ou à des considérations liées à l'emploi en ce qui concerne leurs propres transporteurs aériens. Les États ont toute latitude pour décider des exigences de propriété et de contrôle de leurs propres transporteurs aériens⁴, mais il n'existe pas d'argument convaincant pour ne pas autoriser l'autre Partie contractante, sur la base de la souplesse réciproque, à désigner n'importe lequel de ses transporteurs aériens qui ne satisfait plus à ces exigences.

3.5 La sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) offre une occasion unique de débattre des préoccupations mentionnées ci-dessus. ATConf/6 devrait rappeler le grand nombre de restrictions de propriété et de contrôle qui existent encore et encourager les États membres de l'OACI à libéraliser les clauses correspondantes afin que l'autre Partie contractante d'un accord bilatéral de transport aérien soit au moins autorisée à désigner n'importe lequel de ses transporteurs, sur la base de la flexibilité réciproque.

3.6 Cette voie vers une plus grande libéralisation peut être explorée de différentes manières. L'amendement des accords bilatéraux de transport aérien, la dérogation aux restrictions, unilatéralement ou réciproquement, ou la libéralisation des exigences de propriété et de contrôle sur une base interrégionale ou de région à région sont des mesures adéquates à court et à long terme. Néanmoins, un accord multilatéral ou plurilatéral, amorcé au niveau de l'OACI, qui soit non discriminatoire, facile à gérer et à modifier, et ouvert à tous les États devrait être l'objectif à long terme.

3.7 Le modèle d'accord sur les services aériens (MASA) de l'OACI propose aux États un large éventail d'options, et il y a consensus sur le fait que les États devraient promouvoir en toute latitude la libéralisation de la propriété et du contrôle, mais les conclusions d'ATConf/5 visaient clairement une interprétation plus libérale des articles respectifs des accords bilatéraux⁵. Dix ans après, ATConf/6 pourrait franchir une étape de plus en recommandant que les restrictions de propriété et de contrôle deviennent l'exception, tandis qu'une approche plus libérale devient, avec le temps, la règle générale.

4. CONCLUSIONS

4.1 À la lumière de l'analyse ci-dessus, il est possible de conclure que :

- a) l'expérience européenne montre que la libéralisation de la propriété et du contrôle a contribué pour beaucoup à l'augmentation de l'efficacité économique et des avantages des consommateurs. En même temps, les États peuvent revenir aux instruments réglementaires qui conviennent pour maintenir des normes élevées en matière de sécurité et de sûreté et s'attaquer à la concentration d'un marché anticoncurrentiel possible ;
- b) malgré certains progrès depuis ATConf/5, aux niveaux bilatéral et régional, des clauses de nationalité, classiques, restrictives sont encore largement utilisées dans les accords bilatéraux de transport aérien. À un niveau bilatéral et/ou multilatéral, les États peuvent adopter des approches différentes pour encourager la libéralisation.

⁴ Voir la note ATConf/6-WP/50 de l'UE et la CEAC intitulée « Restrictions nationales de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens ».

⁵ Par ex., le remplacement des articles restrictifs sur la propriété et le contrôle par des concepts plus libéraux comme « principal établissement » (cf. Doc 9587, A4-4).

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Les États membres de l'UE et de la CEAC présentent les recommandations suivantes à ATConf/6 pour examen plus approfondi :

- a) l'OACI est invitée, non seulement à promouvoir et étendre les éléments indicatifs existants, mais également à encourager ses États membres à adopter une approche plus libérale des exigences de propriété et de contrôle dans le cadre des accords bilatéraux de transport aérien ;
- b) ATConf/6 pourrait être le forum qui convient aux membres de l'OACI pour lancer des initiatives de renonciation aux clauses de nationalité dans leurs accords bilatéraux de transport aérien, volontairement et sur la base de la flexibilité réciproque ;
- c) l'OACI est invitée à prendre les mesures nécessaires afin d'élaborer un cadre d'accord multilatéral ou plurilatéral.

— FIN —