



ASSEMBLÉE — 36^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 40 : Réglementation des services de transport aérien international

DÉVELOPPEMENT ET RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par le Conseil de l'OACI)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note rend compte des importants travaux réalisés par l'OACI depuis la dernière session de l'Assemblée pour aider les États dans le domaine de la libéralisation économique, notamment d'importantes études et activités visant à promouvoir et à actualiser la politique et les éléments indicatifs pertinents de l'OACI. Elle donne aussi un bref aperçu des tendances et de l'évolution de la réglementation et de l'industrie. Pour l'avenir, la note identifie sept questions clés qui nécessiteront une attention particulière, à savoir le commerce des services, les négociations de services aériens faisant intervenir un groupe d'États, les aspects de la libéralisation liés à la sécurité et à la sûreté, la propriété et le contrôle des compagnies aériennes, la participation et la concurrence loyale, les intérêts des consommateurs et l'imposition. La note présente ensuite le plan d'action de l'Organisation pour le prochain triennat, qui prévoit notamment le suivi assidu des faits nouveaux, la promotion et l'actualisation des lignes directrices de politique, l'élaboration de nouveaux éléments indicatifs, selon les besoins, et la promotion de la coopération avec d'autres organisations internationales et les parties prenantes de l'aviation.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- a) entériner le plan des travaux futurs de l'Organisation dans le domaine de la réglementation économique du transport aérien international ;
- b) demander aux États contractants de coopérer avec l'OACI et de lui offrir son appui, notamment en mettant en œuvre les résolutions pertinentes de l'Assemblée et en fournissant des renseignements sur leur politique et leur expérience en matière de libéralisation.

*Objectifs
stratégiques :*

La présente note se rapporte aux Objectifs stratégiques A, B et D. La suite proposée vise à promouvoir l'Objectif stratégique D grâce au rôle de chef de file de l'OACI dans le processus de libéralisation de la réglementation économique, et à compléter les Objectifs stratégiques A et B par des éléments indicatifs sur la mise en œuvre cohérente des politiques techniques et économiques.

*Incidences
financières :*

Les travaux futurs décrits au paragraphe 5 seront réalisés selon les priorités établies et en fonction des ressources disponibles dans le budget 2008-2010.

<i>Références :</i>	Doc 9587 — <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i> Doc 9626 — <i>Manuel de la réglementation du transport aérien international</i> Doc 9847 — <i>Rapport de la Commission économique de la 35^e session de l'Assemblée</i> Doc 9848 — <i>Résolutions de l'Assemblée en vigueur (A35-18)</i> A36-WP/xxxx, Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien
---------------------	---

1. INTRODUCTION

1.1 Les activités de l'OACI dans le domaine de la réglementation économique relèvent principalement de l'article 44 (objectifs de l'Organisation) et des articles 54 et 55 (fonctions obligatoires et facultatives du Conseil) de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Doc 7300), et sont guidées par la Résolution A35-18 de l'Assemblée (politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien) et par les résolutions et décisions pertinentes du Conseil.

1.2 Depuis la cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5, 2003), l'OACI a mis l'accent sur la promotion et la mise en œuvre du cadre réglementaire et des orientations de politique qu'elle a établis, ainsi que sur l'aide aux États pour faciliter le processus de libéralisation. La présente note rend compte des progrès réalisés depuis la dernière session de l'Assemblée, des faits nouveaux majeurs et des questions clés, ainsi que des intentions du Conseil concernant les travaux futurs.

2. TRAVAUX PRINCIPAUX RÉALISÉS PAR L'OACI

2.1 Au cours des trois dernières années, conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée et aux Objectifs stratégiques de l'Organisation, le Secrétariat a donné suite aux recommandations de la cinquième Conférence de transport aérien et a mené à bien les tâches majeures indiquées ci-après dans le contexte de son programme de politique économique. (Les Rapports annuels du Conseil fournissent de plus amples renseignements sur les travaux réalisés.)

2.2 Pour que les États puissent tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation sans compromettre la sûreté et la sécurité, le Secrétariat a mené une étude détaillée des aspects de la libéralisation économique qui se rapportent à la sécurité et à la sûreté. L'étude a identifié diverses situations découlant du processus de libéralisation et de l'évolution des pratiques commerciales et opérationnelles de l'industrie du transport aérien qui pourraient avoir des incidences sur la réglementation en matière de sûreté et de sécurité. Elle précisait la manière dont les dispositions pertinentes de l'OACI devraient être mises en œuvre afin de faire face à certaines de ces situations. Elle soulignait aussi le fait que les États devaient assumer leurs responsabilités premières en matière de supervision de la réglementation relative à la sécurité et à la sûreté de l'aviation, quels que soient les changements apportés à la réglementation économique.

2.3 Conformément à la décision du Conseil, l'étude a été diffusée aux États contractants pour qu'ils en prennent note et adoptent des mesures appropriées (lettre aux États EC 2/93, AN 11/41-05/83 du 12 août 2005). Grâce aux constatations de l'étude, l'OACI a pu prendre des mesures concrètes pour améliorer le système mondial de réglementation en matière de sécurité et de sûreté, notamment en apportant des amendements à certaines Annexes à la Convention et aux éléments indicatifs afin de renforcer les programmes d'audit de la sécurité et de la sûreté, et d'aider les États.

2.4 Selon les souhaits de la cinquième Conférence de transport aérien, le Secrétariat a réalisé une autre étude sur le plan des routes de services essentiels et de développement du tourisme (ESTDR). Elle avait pour objet de déterminer de quelle manière les programmes de services aériens essentiels qui existent dans certains États ont contribué à appuyer des routes intérieures et régionales particulières, et comment ces programmes pourraient être appliqués, à la discrétion des États, dans un contexte international. Un mécanisme d'appui a été mis au point avec la coopération de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) qui permet également la création de routes de tourisme, notamment par les pays les moins développés. En novembre 2005, l'OACI et l'OMT ont lancé un programme de formation pour aider les États qui le souhaitent à mettre en œuvre le programme (de plus amples renseignements sont affichés sur le site web de l'OACI).

2.5 Durant le triennat, le Secrétariat a organisé et dirigé plusieurs ateliers et symposiums sur la libéralisation du transport aérien, dont des ateliers et symposiums régionaux pour les États de la région Asie-Pacifique (mai 2005 à Shanghai en Chine) et les États de la sous-région des Caraïbes orientales (mai 2006 à Antigua). Un symposium mondial s'est tenu en septembre 2006 à Dubaï, dans les Émirats arabes unis, auquel 250 délégués de 65 États et 11 organisations internationales ont participé. Ces rencontres ont permis de diffuser et de promouvoir les éléments indicatifs de l'OACI et ont offert aux États une tribune utile pour partager leurs expériences de la libéralisation, échanger des points de vue sur les tendances et les problèmes et discuter des politiques possibles. Les réactions concernant la pertinence et l'utilité de ces réunions ont été très positives.

2.6 En vertu de la Résolution A35-18 de l'Assemblée (Appendice A, section V), le Secrétariat a poursuivi la mise à jour et la révision des politiques et des éléments indicatifs pertinents de l'OACI dans le domaine de la réglementation économique, en améliorant notamment le site web de l'OACI afin de faciliter l'accès des États et du public aux éléments indicatifs et renseignements pertinents.

3. ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE L'INDUSTRIE

3.1 La présente section rend compte de certains points saillants dans le domaine de la réglementation et dans l'évolution de l'industrie, qui constituent autant d'occasions et de défis pour les États et pour l'OACI. Un rapport plus détaillé, intitulé Aperçu de la réglementation et de l'industrie, sera disponible sur le site web de l'Assemblée, sous la rubrique « Documentation » (www.icao.int/icao/en/assembl/a36/docs).

3.2 Les quelques dernières années ont vu un mouvement continu de libéralisation de la réglementation du transport aérien. Les États ont été de plus en plus nombreux à adopter la libéralisation. À l'échelle nationale, plusieurs États ont introduit de nouvelles politiques ou mesures aéronautiques libérales (concernant par exemple les négociations des services aériens, l'accès aux marchés et la réglementation tarifaire). À l'échelle internationale, les accords bilatéraux « ciel ouvert » ont atteint le nombre de [127] en [mai 2007], faisant intervenir [90] États. La libéralisation du transport aérien a pris un caractère de plus en plus régional avec 11 accords régionaux de libéralisation déjà en application dans le monde.

3.3 Parallèlement à la libéralisation intrarégionale, les interactions entre les régions se sont également multipliées. À cet égard, l'Union européenne (UE) a été la plus active et la Commission européenne participe actuellement à des négociations au nom de tous les États membres de l'UE, dans le cadre de mandats précis. Cette approche a permis de conclure ou de négocier plusieurs accords de

libéralisation [par exemple entre l'UE et les États-Unis, l'UE et le Maroc, ainsi qu'entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et la Chine] et elle prend de l'ampleur.

3.4 Dans de nombreux États, les objectifs et les structures de réglementation du transport aérien international ont évolué pour accorder une importance accrue aux avantages plus généraux découlant du développement économique, de la protection des intérêts des consommateurs et de l'amélioration de la concurrence. L'approche réglementaire est passée d'une réglementation détaillée des opérations aériennes à un plus grand rôle accordé aux forces du marché. L'industrie, tout comme les autres parties prenantes, est devenue plus active dans le processus d'établissement de politiques gouvernementales.

3.5 D'autres organismes internationaux ont également manifesté un intérêt plus soutenu et plus actif pour les questions de transport aérien. En décembre 2005, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a lancé sa deuxième phase d'examen de l'annexe sur le transport aérien de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cet examen portera sur l'évolution de la libéralisation du secteur du transport aérien et sur l'application de l'annexe, en vue d'en élargir et d'en préciser éventuellement la portée. L'OACI a de bons rapports de travail avec l'OMC et a offert son appui au Secrétariat de cette organisation en vue de préparer cette étude.

3.6 La transformation structurelle de l'industrie du transport aérien s'est poursuivie. Le modèle d'exploitation habituel des compagnies aériennes dans le cadre d'un réseau de services complets a subi des attaques croissantes. Les transporteurs à prix bas ont connu une croissance très rapide non seulement à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle régionale et au-delà. Dans cet environnement de plus en plus concurrentiel, les compagnies aériennes se sont tournées vers des stratégies et des plans axés généralement sur les alliances, les regroupements et les placements transfrontaliers en actions, afin de tirer profit des économies d'échelle fondées sur les réseaux. Par ailleurs, le commerce électronique est devenu une pratique courante, à laquelle l'industrie a fréquemment recours pour mettre ses produits sur le marché et les vendre. Tous ces nouveaux phénomènes ont posé quelques difficultés pour les autorités de réglementation.

3.7 L'instabilité du marché mondial du pétrole et la hausse des prix du carburant depuis quelques années ont eu des effets graves et directs sur les coûts d'exploitation de l'industrie du transport aérien et sur sa situation financière générale. Ces incidences se sont répercutées à leur tour sur les consommateurs, qui ont souvent dû assumer le coût plus élevé de leurs voyages. L'incertitude de la situation future du pétrole et ses effets à long terme sur l'industrie du transport aérien continueront d'être des motifs de préoccupation pour l'industrie et pour les gouvernements.

4. QUESTIONS CLÉS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

4.1 La présente section passe en revue quelques questions clés en matière de réglementation qui sont de portée mondiale et qui appelleront l'attention des États et alimenteront les travaux de l'Organisation dans ce domaine au cours du prochain triennat.

4.2 **Commerce des services.** Depuis des années, l'attention dans ce secteur a porté sur le rôle de l'OACI, sur les questions liées à l'application des règles commerciales au transport aérien et sur la portée de l'annexe de l'AGCS relative au transport aérien. Cette situation se maintiendra probablement pendant les années à venir, avec une orientation plus grande vers des moyens plus efficaces et mieux adaptés pour réaliser la libéralisation. L'annexe sur le transport aérien ne couvre actuellement que trois services de transport aérien, à savoir l'entretien et les réparations des aéronefs, la vente et le marketing du

transport aérien, et les systèmes informatisés de réservation. La première phase d'examen de l'OMC a pris fin en 2003 sans qu'aucun changement ne soit apporté à l'annexe.

4.2.1 Comme l'indique le paragraphe 3.5, la deuxième phase d'examen est maintenant en cours. Le Conseil du commerce des services (CCS) a tenu deux réunions (septembre 2006 et mars 2007), au cours desquelles il a examiné l'évolution du secteur du transport aérien de 2000 à 2005 de façon à en évaluer le degré de libéralisation. Au sujet de l'annexe, certains membres ont demandé que sa portée soit clarifiée de telle manière qu'on puisse l'étendre à certains services de transport aérien auxiliaires tels que les services d'assistance en escale et les services d'exploitation aéroportuaire. D'autres ont émis des mises en garde et des préoccupations concernant la proposition d'élargir la couverture de l'AGCS, mettant en cause que cette mesure soit souhaitable et réalisable et préférant que les efforts actuels se concentrent sur la libéralisation des droits et services existants couverts par l'annexe. Le CCS a pris note des différents points de vue exprimés et s'occupera de ces questions lors de réunions à venir, la prochaine étant prévue pour octobre 2007.

4.2.2 La politique de l'OACI en matière de commerce des services est énoncée dans la Résolution A35-18, Appendice A, section IV, qui réaffirme entre autres le rôle primordial de l'OACI dans l'élaboration d'orientations sur la réglementation du transport aérien international. Étant donné que les questions abordées par l'OMC peuvent avoir des incidences significatives sur la réglementation du transport aérien, il est important que les États prennent des mesures appropriées pour mettre en œuvre la résolution de l'Assemblée, suivent de près l'évolution de la situation et participent activement aux réunions du CCS. Dans l'intervalle, l'OACI devrait continuer d'exercer son rôle de chef de file en appuyant les États et en leur facilitant le processus de libéralisation, les considérations de sécurité, de sûreté et d'environnement étant prises en compte.

4.3 **Négociations de services aériens faisant intervenir un groupe d'États.** Comme il est indiqué au paragraphe 3.3, la Commission européenne a entrepris activement des négociations avec certains États et régions. En réponse, des groupes régionaux, tels que l'Union africaine, la Commission arabe de l'aviation civile et la Commission latino-américaine de l'aviation civile, ont à leur tour commencé à établir des politiques communes pour la négociation d'accords de services aériens, tant entre les États membres qu'avec des tierces parties.

4.3.1 L'évolution d'un tel groupe ou marché régional peut entraîner également des conséquences pour des parties externes (ainsi, certains règlements de l'UE s'appliquent non seulement aux transporteurs de l'Union, mais aussi aux transporteurs de tierces parties qui exploitent des vols dans l'UE). De même, lorsque les négociations d'accords de services aériens font intervenir un groupe d'États, elles introduisent non seulement de nouvelles dynamiques dans le processus de négociation même (par exemple en termes d'échange de droits commerciaux), mais elles ajoutent aussi une nouvelle dimension aux relations aéronautiques entre les États (par exemple, comment réagir devant un organisme de réglementation supranational concernant des problèmes qui étaient réglés antérieurement entre des États souverains). Par ailleurs, si de tels accords atteignaient une masse critique par leur nombre ou s'ils couvraient une vaste part du marché aéronautique mondial, ils pourraient avoir une influence profonde sur le processus de libéralisation.

4.4 **Aspects de la libéralisation liés à la sécurité et à la sûreté.** Dans un environnement en évolution constante, le maintien de hauts niveaux de sécurité et de sûreté continuera d'être d'une importance capitale pour les États et l'OACI. Comme y insiste l'étude du Secrétariat mentionnée au paragraphe 2.2, toutes les parties, incluant les gouvernements, les fournisseurs de services et les exploitants aériens, doivent avoir une idée claire de leurs responsabilités respectives pour ce qui est du respect et de la supervision de la sécurité et de la sûreté. La Conférence des directeurs généraux de

l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation, tenue en mars 2006, a recommandé que l'OACI prenne plusieurs mesures de suivi, notamment qu'elle étudie plus avant les questions telles que « les pavillons de complaisance », la définition de l'« État de l'exploitant » et du « siège principal d'exploitation », qui ont des incidences sur les règlements économiques aussi bien que techniques. La Conférence a aussi recommandé que l'OACI élabore à l'intention des États des éléments indicatifs pour aider leurs autorités de l'aviation civile à mettre en œuvre des politiques économiques et techniques harmonieuses.

4.5 **Propriété et contrôle des compagnies aériennes.** Cette question continue d'être importante pour la libéralisation du transport aérien car elle a des incidences sur les règlements relatifs tant à l'économie qu'à la sécurité. Elle a été longuement examinée et l'OACI a élaboré des orientations que les États peuvent utiliser à leur convenance, y compris des critères de rechange pour la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes, mais les progrès ont été limités tant en ce qui concerne l'étendue que la portée de la libéralisation dans ce domaine. Par conséquent, la communauté aéronautique internationale demeure aux prises avec un défi concernant la question de savoir comment prendre en compte les préoccupations actuelles des États et réaliser une plus grande libéralisation en pratique.

4.6 **Participation et concurrence loyale.** Si la libéralisation a été généralement bien acceptée et a donné de bons résultats sur de nombreux marchés (par exemple la croissance du trafic et des services), certains motifs de préoccupation, dus à la disparité entre les États de développement des États et des régions et à la force de leurs transporteurs face à la concurrence, ont persisté notamment en ce qui concerne les questions de la participation, du développement durable, et de la façon d'assurer une concurrence juste au niveau international. Par ailleurs, à mesure de l'accroissement et de la généralisation de la libéralisation, les États ont mis en place un nombre croissant de règles sur la concurrence pour réglementer le transport aérien international. Il faudra s'occuper de façon appropriée de la manière d'éviter des conflits éventuels concernant l'application de règles nationales ou régionales divergentes.

4.7 **Intérêts des consommateurs.** Cette question a pris de plus en plus d'importance dans la réglementation économique du transport aérien. Les intérêts des consommateurs couvrent de nombreux domaines, dont les « droits des passagers aériens » et le rapport contractuel entre les compagnies aériennes et les usagers. La question a aussi entraîné de nombreuses incidences : pour les gouvernements, il s'agit de la nécessité et de la nature de mesures de réglementation ; au niveau de l'industrie, la question a de nombreuses répercussions sur la concurrence, les coûts et l'exploitation, ainsi que sur l'autoréglementation ; enfin, à l'échelle mondiale, elle peut soulever la question concernant la manière d'éviter des risques potentiels de conflits découlant de régimes différents et d'applications extraterritoriales.

4.8 **Imposition.** La version en vigueur de la *Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international* (Doc 8632) entérine l'approche de l'exemption réciproque de taxes sur le carburant d'aviation, les pièces d'aéronef et les fournitures techniques, le revenu des entreprises de transport aérien, ainsi que l'élimination des taxes sur la vente et l'utilisation du transport aérien international. Cependant, ces dernières années, le transport aérien est devenu de plus en plus une cible comme source de financement à diverses fins, les États lui imposant plus de taxes ou de redevances. Comme l'augmentation de l'imposition pourrait avoir une incidence sur la croissance et le développement du transport aérien et, par contrecoup, sur le développement économique des États en général, il est important que les États suivent les politiques de l'OACI et s'assurent que l'aviation civile internationale ne souffre pas de discrimination par rapport aux autres modes de transport.

5. TRAVAUX FUTURS

5.1 Les tendances actuelles dans l'industrie du transport aérien et l'évolution du cadre de réglementation renforceront les demandes pour que l'OACI joue un rôle de chef de file dans le processus de libéralisation. Se fondant sur les Objectifs stratégiques et le Plan d'activités de l'Organisation pour le prochain triennat, le Conseil prévoit de conduire ses travaux dans le domaine des politiques économiques de la manière suivante.

5.2 Le Conseil continuera de suivre l'évolution de la réglementation et de l'industrie (par exemple en ce qui concerne le commerce des services, les négociations sur les services aériens faisant intervenir des groupes d'États, les alliances entre compagnies aériennes et les fusions transfrontalières), analysera les tendances et questions émergentes et fournira des renseignements aux États.

5.3 Le Conseil s'assurera que les orientations de politique existantes de l'OACI concernant la réglementation économique sont à jour et répondent aux besoins et, s'il y a lieu, élaborera de nouvelles orientations et de nouvelles politiques pour aider les États et leur faciliter le processus de libéralisation, compte étant bien tenu des questions clés identifiées au paragraphe 4.

5.4 Le Conseil continuera d'adopter une approche proactive en faisant participer les États, l'industrie et les autres parties intéressées à la promotion et à la mise en œuvre du cadre de politique et des orientations pratiques de l'OACI en ce qui concerne la réglementation économique et la libéralisation (par exemple dans le domaine des responsabilités en matière de sécurité et de sûreté et de libéralisation de la propriété et du contrôle des compagnies aériennes).

5.5 L'OACI renforcera la coopération avec d'autres organisations internationales pour s'occuper de questions d'intérêt commun dans le domaine du transport aérien. Elle continuera d'organiser des ateliers, des séminaires ou des symposiums pour offrir aux États des enceintes où débattre de questions de politique économique, et explorera de nouvelles possibilités pour faciliter la libéralisation.

5.6 Le Conseil continuera de promouvoir les politiques de l'OACI en matière d'imposition et s'attaquera aux questions émergentes concernant l'imposition ou les redevances, s'il y a lieu, y compris en matière d'environnement.