

## CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN : DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION

Montréal, 24 – 29 mars 2003

### Point 1 : Aperçu préliminaire

#### HISTORIQUE ET APERÇU GÉNÉRAL DE LA TÂCHE DE LA CONFÉRENCE

(Note présentée par le Secrétariat)

##### SOMMAIRE

La présente note, qui donne un aperçu général de la tâche de la Conférence, sur la toile de fond des faits nouveaux intervenus dans l'industrie du transport aérien et dans sa réglementation, explique les tâches principales relevant de l'ordre du jour ainsi que les résultats escomptés.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 4.1.

##### RÉFÉRENCES

Doc 9644, *Rapport de la Conférence mondiale de transport aérien sur la réglementation du transport aérien international : le présent et l'avenir*.

### 1. INTRODUCTION

1.1 La présente Conférence est la cinquième d'une série de conférences mondiales convoquées par le Conseil de l'OACI depuis 1977 pour examiner les questions de réglementation économique intéressant le transport aérien international. Les trois premières, tenues en 1977, 1980 et 1985, avaient été axées sur la coordination et l'harmonisation des politiques, ainsi que sur l'élaboration de positions et d'orientations de l'OACI sur certaines questions telles que la réglementation de la capacité des compagnies aériennes, des tarifs et du transport aérien non régulier. Face aux changements intervenus dans l'environnement économique et commercial mondial à partir des années 1980, la quatrième conférence de transport aérien, tenue en décembre 1994, a adopté une approche différente, en examinant tous les grands aspects de la réglementation économique dans la perspective de l'adaptation du cadre réglementaire à ce nouvel environnement mondial. La conférence de 1994, qui avait pour thème «La réglementation du transport aérien international : le présent et l'avenir», a eu comme principal résultat une recommandation unique comprenant une série de principes et de mesures recommandées aux États, aux fournisseurs de services et à l'OACI, avec, dans ce dernier cas, les mesures de suivi demandées. Cette

quatrième conférence a abouti essentiellement à mettre en évidence la nécessité d'une évolution de la réglementation, y compris une libéralisation progressive, afin d'adapter ce secteur à l'environnement en mutation. Il a cependant été indiqué clairement que le changement s'effectuerait au rythme et selon la voie que choisirait chaque État.

1.2 Les impératifs qui ont suscité la convocation de la conférence de 1994, et qui ont influé sur son résultat, continuent d'agir sur la scène aéronautique internationale actuelle, et ont en fait intensifié beaucoup des problèmes d'ajustement qui existaient à l'époque. Depuis 1994, les forces de mondialisation, de libéralisation et de privatisation, ainsi que d'intégration régionale, pour n'en citer que quelques-unes, continuent à façonner, dans le monde entier, l'économie et les relations économiques internationales, les structures sectorielles ainsi que les pratiques et les modèles d'activité. À cela s'est ajoutée l'émergence d'un nouveau mécanisme commercial multilatéral avec la création, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a un large mandat pour la libéralisation de tous les secteurs des services. Le secteur du transport aérien, y compris les fournisseurs d'infrastructures, de services et d'équipements, s'est trouvé engagé dans un processus de constante adaptation et de changement en réponse aux pressions du marché et aux forces de la concurrence. De plus, le lien entre le marché du transport aérien et sa réglementation par les gouvernements n'a pas toujours été facile à maintenir, sur une scène économique et commerciale en rapide évolution et souvent incertaine.

1.3 Pour l'aviation internationale, les événements survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu des incidences négatives immédiates et profondes, les plus notables étant leurs effets sur le trafic, les routes et les services, l'emploi et la planification des équipements, sur le coût et la disponibilité de l'assurance contre les risques de guerre, ainsi que sur la confiance des consommateurs, tout cela ayant de graves répercussions sur les fournisseurs de services connexes et d'équipements, ainsi que sur les activités tributaires, notamment le tourisme. Le transport aérien international a toujours été vulnérable aux événements mondiaux, notamment ceux qui influent sur les prix du carburant, qui ont à la fois tempéré la demande et fait monter les coûts. Alors que ce secteur s'était généralement montré résilient par le passé, la situation actuelle est susceptible d'avoir sur lui des incidences plus profondes et à plus long terme, affectant, par exemple, ses structures et ses pratiques, ses modèles et ses stratégies. Un fait particulièrement marquant est l'importance majeure prise par la sûreté de l'aviation par suite des événements du 11 septembre, avec des conséquences sur la facilitation de l'acheminement des passagers, sur les coûts, en raison du renforcement des mesures de sûreté, et, à différents degrés à travers le monde, sur la confiance des consommateurs, qui était auparavant une question cyclique et économique en aviation.

1.4 La Conférence a été convoquée pour examiner une fois encore les besoins futurs en matière de réglementation pour le secteur du transport aérien, en centrant ses travaux sur la libéralisation et en tenant compte des changements intervenus au cours de la dernière décennie. Sachant que les précédentes conférences mondiales ont été convoquées par l'OACI à intervalles de 8 à 10 ans, elle devra nécessairement étendre la perspective au-delà des difficultés présentes, tout en se situant forcément dans leur contexte. La reconnaissance des réalités nouvelles, ainsi que des besoins persistants et fondamentaux d'adaptation et de réforme de la réglementation dans ce secteur, devrait permettre à la Conférence d'axer ses travaux sur sa tâche à long terme. La façon dont le secteur du transport aérien répondra à ses besoins de réglementation future continuera de déterminer sur le long terme la viabilité et la contribution de l'industrie aéronautique à la croissance et au développement économiques. La présente Conférence, avec l'OACI comme organisme facilitateur, a un rôle clé à jouer en la matière.

## 2. L'EXPÉRIENCE DE LA LIBÉRALISATION

2.1 Au titre du point 1 de l'ordre du jour, l'examen de la scène réglementaire actuelle et du développement de la libéralisation depuis 1994 donnera à la Conférence un aperçu préliminaire de ses débats sur les questions clés de réglementation (point 2). Des renseignements sur les évolutions intervenues au cours de la dernière décennie dans les domaines commercial et réglementaire sont fournis dans les notes WP/20 et 21, qui apportent des éléments sur les tendances et les faits nouveaux, en appelant l'attention sur certaines des questions de réglementation que posent ces développements. Aux fins de la présente note de base, il suffira de mettre ici en lumière certaines des évolutions les plus significatives.

2.2 La scène commerciale actuelle est caractérisée par une phase de redressement difficile. Les problèmes particuliers de redressement qui se posent à l'industrie du transport aérien diffèrent largement entre régions et entre transporteurs, certains continuant d'accuser une grave décroissance de leur trafic et de lourdes pertes financières, tandis que d'autres se trouvent déjà dans des scénarios de croissance et d'expansion et enregistrent des bénéfices. En plus des conséquences sur le trafic et sur les bilans, les difficultés que traverse actuellement le secteur aéronautique ont eu certaines incidences sans guère de précédents dans ce secteur. En voici une liste indicative, non exhaustive :

- plusieurs grandes compagnies aériennes ont cessé leurs activités tandis que d'autres étaient acculées à la faillite, et il y a eu débat, parfois dans ce contexte, sur le rôle et les effets des aides ou subventions des États pour l'industrie du transport aérien;
- le modèle d'entreprise traditionnel du transporteur aérien offrant des services complets a été soumis à un examen critique, en particulier pour les compagnies d'envergure mondiale, ce qui a donné lieu à l'expérimentation de modèles de rechange, dans une perspective de survie;
- le phénomène des transporteurs à faibles coûts s'est rapidement répandu, lançant un défi aux exploitants établis, et cela non seulement à l'échelle nationale, mais aussi, de plus en plus, à l'échelle régionale et même au-delà;
- la stratégie et la planification des compagnies aériennes ont généralement évolué pour se fonder sur des alliances et des marchés en réseau, contrairement au développement traditionnel des marchés route par route;
- les constantes pressions à la baisse sur la structure des coûts des compagnies aériennes, en réponse à la chute des recettes unitaires, ont continué de s'exercer, même si le transport aérien reste un secteur à coûts fixes élevés;
- le commerce en ligne est utilisé pour réduire les coûts intermédiaires de commercialisation et de vente, et la restructuration des agences et des réseaux de distribution des compagnies aériennes se poursuit;
- les compagnies aériennes ont dû s'adapter à des changements structurels de la demande des passagers, ce qui se répercute non seulement sur le type, mais aussi sur le niveau des services offerts;
- l'instabilité et l'adaptation constante de l'industrie ont des effets sociaux et des effets sur l'emploi.

2.3 Beaucoup des faits nouveaux exposés au paragraphe précédent peuvent être attribués à l'évolution inévitable de l'industrie, par laquelle la libéralisation a changé la nature et amoindri le degré du contrôle direct exercé par les autorités de réglementation sur de nombreux marchés, tandis que la mondialisation, la concurrence et la souplesse commerciale transformaient l'environnement d'exploitation des entreprises de transport aérien international. Mais l'émergence et les incidences de ces faits nouveaux ont aussi été accélérées par les événements récents. Il y a eu d'autres évolutions significatives intervenues

au cours de la dernière décennie dans le secteur du transport aérien, qui méritent d'être relevées dans cet exercice de mise en perspective :

- la force persistante du secteur du fret aérien;
- l'accroissement progressif de l'importance de la location dans la gestion des flottes des compagnies aériennes et les conséquences opérationnelles qu'elle a sur les marchés, notamment en facilitant la création de beaucoup de nouvelles compagnies;
- l'expansion soutenue des alliances, à des fins stratégiques ainsi que pour faciliter l'accès aux marchés et créer des synergies;
- l'évolution de la puissance de développement et de commercialisation des alliances mondiales, avec ses conséquences sur la concurrence, notamment la position dominante de ces alliances sur certaines plates-formes de correspondance;
- le recours croissant aux participations croisées entre compagnies aériennes et à l'investissement étranger dans l'industrie du transport aérien, qui sont cependant régis en grande partie, dans les deux cas, par la réglementation en matière de propriété et de contrôle, aux niveaux national, bilatéral et régional;
- la privatisation progressive de l'industrie du transport aérien, avec toutefois, en sens inverse, une certaine tendance au renouvellement de la propriété publique, pour réagir, dans un souci d'intérêt national, au risque de disparition d'une compagnie aérienne nationale;
- sur de nombreux marchés, l'influence grandissante des consommateurs, dont les réactions à la prestation des services et à la tarification des compagnies aériennes ont commencé à influencer sur la planification stratégique des transporteurs et la commercialisation de leurs produits;
- l'évolution de la notion de participation, qui est moins axée sur la «compagnie de pavillon» détenue et exploitée à l'échelon national, mais qui l'est davantage sur la fourniture de services de transport aérien adéquats.

2.4 L'aspect réglementaire a lui aussi connu ces dernières années des changements considérables. Le transport aérien international continue d'être défini par son approche traditionnelle de l'accès aux marchés et de la réglementation passant par le système d'accords bilatéraux sur les services aériens qui procèdent du traité, mais des arrangements régionaux et plurilatéraux s'y superposent maintenant dans une mesure appréciable. Les accords bilatéraux demeurent pour la plupart des États les principaux vecteurs d'une libéralisation des services aériens internationaux. Il en existe maintenant tout un éventail, depuis les accords traditionnels prévoyant des contrôles sur l'accès aux marchés et la capacité jusqu'aux modèles libéraux de «ciel ouvert», en passant par l'adoption de plus en plus large par les partenaires bilatéraux de différentes dispositions de libéralisation. Par nature, cependant, avec le principe de réciprocité qui le sous-tend, le bilatéralisme a souvent été un moyen commode de libéraliser au cas par cas, tout en ayant parfois été vu comme une contrainte qui pèse sur le processus de libéralisation et d'adaptation.

2.5 Pour de nombreux États, ces dernières années, il s'est cependant révélé attirant d'adopter une autre approche du changement de la réglementation, à savoir une approche collective (régionale ou plurilatérale) pour l'accès aux marchés, et en particulier pour la libéralisation, ce dont témoigne l'adoption d'un nombre substantiel d'arrangements régionaux et sous-régionaux. Tous ces arrangements se trouvent à des stades différents d'élaboration et de mise en œuvre, mais la plupart ont pour objectif la libéralisation du marché au niveau d'un certain groupe. Certains accords commencent aussi à édifier des cadres de réglementation juridiques et institutionnels pour régir le marché du groupe dans son ensemble. Une autre caractéristique de l'environnement réglementaire en évolution est qu'il s'est trouvé influencé aussi, dans un certain nombre de juridictions, par une intervention en croissance lente mais régulière de la

législation sur la concurrence dans la réglementation aéronautique. De plus, des intérêts en nombre grandissant interviennent dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, avec pour corollaire le développement de l'idée selon laquelle il est de l'«intérêt national» d'adhérer à de telles entités. En dépit de ces évolutions, les autorités de réglementation sont souvent regardées par l'industrie, et par certains intérêts plus larges dans la société, comme accusant un retard dans leur réaction aux besoins du marché mondialisé.

2.6 Plus récente et lourde de conséquences, la décision du 5 novembre 2002 de la Cour européenne de justice sur les accords de «ciel ouvert» entre les États-Unis et certains États de l'Union européenne est susceptible d'avoir des répercussions d'ampleur mondiale. Les incidences à long terme de cette décision sur la réglementation et les relations en matière de services aériens restent à déterminer.

2.7 Même si la nécessité de changements et d'ajustements de la réglementation est maintenant largement reconnue, l'adoption par les États d'un programme et de mesures de libéralisation pour ouvrir le secteur du transport aérien a été très variable. Pour certains États, le rythme de la libéralisation progressive dans le monde a été trop lent, et les obstacles systémiques au changement dans le secteur du transport aérien ont été trop rigides. Mais, de nombreux autres États ont toujours des inquiétudes quant aux conséquences et aux avantages d'un programme de libéralisation, au coût de la participation au moyen d'une compagnie nationale et à la viabilité à long terme de cette compagnie dans un environnement concurrentiel, libéralisé et mondialisé. De même que persistent entre les États des disparités majeures dans les ressources et les moyens de livrer concurrence en aviation, il existe aussi de larges différences dans les perspectives et les réactions concernant la réglementation. La Conférence est une occasion d'apporter de nouveaux outils de réglementation pour le processus de libéralisation, tout en établissant le climat de confiance nécessaire pour les États qui souhaitent, en principe, une libéralisation, mais qui sont incertains des résultats ou de la façon de procéder pour en exploiter les possibilités.

2.8 Indépendamment du débat sur la libéralisation et des diverses préoccupations concernant l'orientation, la rapidité et les résultats de la réforme de la réglementation qui sous-tendent ce débat, souvent influencé par des objectifs et des perspectives qui ne sont pas toujours globaux, la Conférence est aussi un forum offrant l'occasion de débattre des défis et promesses de la libéralisation dans une perspective mondiale et au niveau de la communauté aéronautique. Toute l'activité relevant de ce secteur est régie par la Convention de Chicago, et les objectifs de modification et de réforme de la réglementation, y compris une libéralisation progressive, sont entièrement cohérents avec les principes de souveraineté, de non-discrimination, de coopération et d'interdépendance, ainsi qu'avec les objectifs d'«égalité des chances» et de «transport aérien sûr, régulier, efficace et économique» qui sont ceux de la Convention.

### **3. LA TÂCHE DE LA CONFÉRENCE**

3.1 L'objectif de la Conférence, établi par le Conseil, est de «mettre au point un cadre pour la libéralisation progressive du transport aérien international, avec les mesures de protection nécessaires à l'existence d'une concurrence loyale, tout en assurant la sécurité, la sûreté ainsi que la participation effective et soutenue des pays en développement». Il n'est pas demandé à la Conférence de négocier un texte ou un accord multilatéral. Elle est néanmoins invitée à intervenir en apportant une perspective générale et en développant un cadre de politique d'ensemble sur les questions de libéralisation inscrites à l'ordre du jour.

3.2 L'ordre du jour de la Conférence dont est convenu le Conseil et qui est reproduit dans la note WP/1 a été conçu en premier lieu pour permettre un examen détaillé des questions clés de la

libéralisation caractérisées par leur importance et par leur intérêt général. Même si de nombreuses questions de réglementation sont considérées comme importantes pour certains États ou certaines régions, cet ordre du jour a dû nécessairement, en raison du peu de temps dont disposera la Conférence pour aborder plusieurs sujets complexes, être axé sur les questions qui intéressent le plus grand nombre. Il a été conçu en second lieu pour produire un résultat d'un intérêt pratique pour les États, d'où l'insistance du Conseil pour que la Conférence examine la question du «comment» plutôt que celle de savoir «s'il faut» libéraliser. Certains États disposent déjà de toutes les ressources nécessaires, ont déjà établi une orientation et des objectifs de politique, et se sont engagés dans un processus de libéralisation. Beaucoup d'États n'ont pas encore atteint ce stade et se tournent vers l'OACI pour l'orientation et les moyens qui leur permettront d'être parties prenantes de ce processus, afin de pouvoir, eux aussi, être assurés de ses avantages à long terme.

3.3 Le «cadre pour la libéralisation sur le long terme du transport aérien international» qui est l'objectif de la Conférence comprendra en premier lieu les conclusions et les éventuelles recommandations sur les points 1 et 2 de l'ordre du jour, qui sont des orientations et des formules pour la libéralisation sur des questions particulières; en deuxième lieu, les Modèles d'accord sur les services aériens (TASA), présentés au titre du point 3, qui sont des textes détaillés destinés à faciliter la libéralisation par les accords sur les services aériens; et, enfin, la Déclaration de principes généraux, qui donnera au développement futur d'une politique de libéralisation une ouverture sur l'extérieur et sur l'avenir. Ce «cadre» ne doit donc pas être regardé comme étant formulé dans un texte unique, comme ce fut le cas en 1994, mais comme un «ensemble» qui constituera le résultat de la Conférence. Ce «cadre» n'est pas à considérer non plus comme un programme statique. Il présentera un plus grand intérêt pour les États, qui en retireront une valeur ajoutée, s'il est considéré comme un cadre de politique souple, ouvert sur l'avenir, que l'OACI continuera d'élaborer et de développer.

3.4 Au titre du point 1 (Aperçu préliminaire), la Conférence est invitée à examiner en premier lieu l'historique et l'expérience de la libéralisation et, en second lieu, les aspects de la libéralisation liés à la sécurité et à la sûreté. Au titre du premier de ces sous-points, la Conférence sera en mesure de situer l'historique et l'expérience de la libéralisation dans le contexte de son environnement plus large de fournisseurs de services (aéroports et navigation aérienne en particulier) et de ses interactions avec les politiques du commerce et de l'emploi et les autres politiques qui ont une incidence sur le secteur. À cet égard, elle pourra examiner le dossier de la libéralisation. Les expériences réelles d'États et de régions en matière de libéralisation, en particulier depuis 1994, quand l'application de la libéralisation a commencé à s'étendre et à s'approfondir, seront particulièrement utiles, non seulement pour les débats qui suivront, mais aussi pour faire profiter la communauté aéronautique des leçons pratiques des initiatives menées jusqu'à présent.

3.5 Point 2 : Il est à prévoir que les questions clés de réglementation occuperont la majeure partie du temps et de l'attention de la Conférence, car elles feront intervenir l'analyse approfondie des questions de libéralisation énumérées aux sous-points 2.1 à 2.7, ainsi que l'examen de propositions précises. Le Secrétariat a en effet émis des propositions sous la forme d'arrangements réglementaires que les États pourraient utiliser dans leurs relations aéronautiques, que la Conférence examinera au titre des sous-points 2.1, propriété et contrôle des transporteurs aériens (WP/7); 2.2, accès aux marchés pour les services de fret aérien (WP/10) et location d'aéronefs (WP/9); 2.3, concurrence loyale et mesures de sauvegarde (WP/11) et mesures de participation (WP/12); 2.6, règlement des différends (WP/15) et 2.7, transparence (WP/16). D'autres notes, émanant d'États et d'organisations, présentent également des propositions sur les divers sous-points du point 2 de l'ordre du jour.

3.6 C'est sur le point 2 que des avancées peuvent être faites par une entente sur des arrangements réglementaires visant à faciliter le processus de libéralisation. Un accord sur de telles

propositions n'imposera pas d'approbation unanime ni de mise en œuvre ultérieure, mais plutôt un large consensus au niveau de la Conférence pour considérer que de tels arrangements aideront un grand nombre d'États sur un plan pratique («comment»), sans déroger cependant au droit des États d'adopter des approches plus libérales. Une caractéristique des orientations de l'OACI émanant d'une conférence mondiale comme celle-ci est leur large acceptabilité; le problème réside dans le fait que leur effet à travers leur application ne pourra se faire sentir qu'avec le temps. C'est dans cette perspective que certaines propositions sur la question critique de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens sont présentées dans le WP/7, où il est considéré souhaitable d'amener une libéralisation plus immédiate en recourant à des arrangements pratiques tels qu'une action coordonnée entre États.

3.7 Au titre du point 3 (Étude du modèle d'accord sur les services aériens), ce sont en fait deux modèles, joints au WP/17, qui seront présentés à la Conférence, l'un pour la situation bilatérale et l'autre pour des situations régionales ou plurilatérales. Il est demandé à la Conférence d'examiner le concept de ces modèles d'accord et de le commenter, mais pas de passer en revue ni d'entériner le texte. Il s'agit d'un projet continu de l'OACI, où l'accent est mis sur le modèle d'accord pour la situation bilatérale et qui vise à proposer un accord-cadre complet sur les services aériens, que les États pourront utiliser à leur gré dans leurs relations en matière de services aériens lorsqu'ils les libéraliseront. Il contient des textes pour une approche traditionnelle, pour une approche transitoire et pour une libéralisation intégrale. Les avis de la Conférence sur l'utilité et l'application du modèle aideront grandement à poursuivre l'élaboration, en tant qu'outil pratique dans le processus de libéralisation.

3.8 Au titre du point 4 (Examen d'un cadre général pour la libéralisation sur le long terme), la Conférence est appelée à se pencher en premier lieu sur les mécanismes qui permettront de faciliter une plus grande libéralisation, et en second lieu sur une Déclaration de principes généraux pour le transport aérien international. Le premier sous-point implique qu'elle considère le rôle et le programme des travaux futurs de l'OACI, en particulier en ce qui concerne la libéralisation, ainsi que ses relations avec d'autres organisations internationales, plus particulièrement l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce propos, certaines des notes présentées par le Secrétariat au titre du point 2 proposent à la Conférence des tâches de suivi et de diffusion de l'information par l'OACI, tandis qu'un rôle plus actif, de poursuite de l'élaboration d'orientations pour la mise en œuvre des modèles d'accord, est prévu au titre du point 3. De plus, la note WP/18 porte sur le rôle de l'OACI dans la poursuite du développement et de la facilitation de la libéralisation.

3.9 La «Déclaration de principes généraux», présentée dans le WP/19, sera la première tentative de l'OACI pour placer l'avenir du développement réglementaire et de la libéralisation du transport aérien international dans un ensemble de principes directeurs et d'objectifs. Son intention est d'adresser aux autres secteurs et au grand public un énoncé ouvert sur l'avenir et sur l'extérieur émanant de la communauté aéronautique. Cette Déclaration, conçue pour être complète et générale, devrait s'étendre aux divers intérêts et aux questions connexes qui interviennent dans ce secteur. Le Secrétariat a rédigé un projet préliminaire à l'issue d'une large consultation, à laquelle a pris part le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien; la Conférence est appelée à l'élaborer de façon plus poussée, en tenant compte des décisions prises au titre des points précédents de l'ordre du jour.

3.10 Comme il est de coutume aux réunions mondiales de l'OACI, la Conférence sera appelée, comme tâche ultime, à adopter son rapport, comprenant le résumé de ses débats, ses conclusions et ses éventuelles recommandations. Elle sera de plus appelée à approuver le texte final de la Déclaration de principes généraux. La dernière demi-journée a été réservée à ces tâches.

4. **SUITE PROPOSÉE**

4.1 La Conférence est invitée à prendre note de l'aperçu général de sa tâche qui figure dans la présente note.

— FIN —