

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

Montréal, 24 – 29 mars 2003

- Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation**
2.1 : Propriété et contrôle des transporteurs aériens

**LIBÉRALISATION DE LA PROPRIÉTÉ ET DU CONTRÔLE
DES TRANSPORTEURS AÉRIENS**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note examine des questions et des options de politique sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et elle propose un nouveau critère de rechange (au-delà de la propriété nationale) pour l'utilisation de l'accès aux marchés par les compagnies aériennes. Elle propose en outre des démarches possibles pour faciliter la libéralisation dans ce domaine.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 8.1.

RÉFÉRENCES

Doc 9587, *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*

1. INTRODUCTION

1.1 En matière de désignation et d'autorisation des compagnies aériennes au titre de leurs accords bilatéraux sur les services aériens, les États se réservent généralement le droit de différer ou de révoquer l'autorisation dont un transporteur aérien étranger a besoin pour exploiter les services convenus, ou d'imposer des conditions relatives à cette autorisation, si ce transporteur n'est pas «détenu substantiellement et contrôlé effectivement» par l'État désignateur ou ses ressortissants.

1.2 Le critère de propriété et de contrôle nationaux, qui remonte aux années 1940, établit un lien pratique entre le transporteur et l'État désignateur grâce auquel les parties à l'accord peuvent :

- a) appliquer une politique «d'équilibre des avantages» pour les compagnies aériennes en cause;
- b) empêcher un État non partie de bénéficier indirectement, par l'entremise de son transporteur, d'un

(11 pages)

G:\ATConf.05\ATConf.05.wp.07.fr\ATConf.05.wp.07.fr.doc

avantage sans réciprocité; c) identifier ceux qui sont responsables des questions de sécurité et de sûreté. Les considérations de défense nationale jouent aussi un rôle dans certains cas. Ce critère ne figure pas dans la Convention de Chicago et il constitue en fait une disposition réglementaire nationale et bilatérale. Il est cependant prévu dans l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI), qui a été élaboré parallèlement à la Convention de Chicago. Conjuguée au point de vue selon lequel les transporteurs aériens avaient un rôle important à jouer en matière de stratégie, d'économie et de développement, la disposition relative à la propriété et au contrôle nationaux a favorisé la croissance de transporteurs aériens nationaux, appartenant principalement aux États.

1.3 Ces dix dernières années, devant la tendance à la libéralisation, à la mondialisation et à l'unification économique régionale, les transporteurs aériens internationaux ont cherché à s'adapter de différentes façons aux pressions croissantes sur les coûts, à la nécessité de trouver des capitaux et à l'augmentation de la concurrence, notamment par des arrangements de coopération tels que les alliances, le partage de codes, les coentreprises et les activités en franchise, dont certains comportent des investissements transnationaux (participation au capital de transporteurs aériens d'autres États). La privatisation de transporteurs anciennement détenus par l'État s'est parfois traduite par un investissement étranger dans les transporteurs privatisés.

1.4 Les investissements transnationaux dans les transporteurs aériens se sont aussi produits dans le contexte d'une généralisation de la propriété multinationale dans d'autres secteurs des services. Les fondements de l'utilisation du critère de propriété et de contrôle sont maintenant de plus en plus remis en question en raison des changements de l'environnement mondial dans lequel le secteur du transport aérien doit fonctionner. La nécessité de permettre aux transporteurs de s'adapter à un environnement mondial dynamique et de permettre aux États de participer plus réellement au transport aérien international appelle un changement d'approche et l'application de critères élargis. La question de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens est à la fois unique et complexe, et elle découle surtout de la façon particulière dont le transport aérien international est réglementé. La présente note traite donc des possibilités de réformer davantage les critères de propriété et de contrôle.

2. TRAVAUX ANTÉRIEURS DE L'OACI

2.1 L'OACI s'est occupée de cette question de façon intensive pour répondre aux besoins nouveaux. Dès 1983, à sa 24^e session, l'Assemblée a adopté sa Résolution A24-12 (maintenant intégrée dans la Résolution A33-19), qui a instauré la notion de «communauté d'intérêts» pour la désignation des compagnies aériennes intéressant les pays en développement. La Conférence mondiale de transport aérien de 1994 (ATConf/4) a appuyé deux critères élargis (l'un étendant les critères de propriété substantielle et de contrôle effectif à un ou plusieurs États parties à un accord, l'autre étendant la notion de «communauté d'intérêts» à tous les États, c'est-à-dire à un ou plusieurs autres États appartenant à un groupe prédéfini). Ainsi que l'a recommandé ATConf/4, l'Organisation a élaboré un nouveau critère fondé sur la notion de «principal établissement plus un lien solide» (Recommandation ATRP/9-4), que le Conseil a par la suite approuvé à titre d'élément d'orientation que les États peuvent employer s'ils le souhaitent (cf. Doc 9587). Les dispositions sur la «communauté d'intérêts» et sur «l'établissement principal» figurent aujourd'hui l'une et l'autre dans un petit nombre d'accords sur les services aériens.

2.2 À la 33^e session de l'Assemblée de l'OACI, en 2001, l'attention a été appelée sur la complexité croissante de la réglementation due aux approches différentes adoptées par les États pour la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes, et sur la nécessité d'une harmonisation par l'OACI, peut-être sur la base de la notion de «principal établissement». L'Assemblée a noté que

l'investissement dans les compagnies aériennes, qu'il soit transfrontalier ou non, pourrait être une préoccupation déterminante dans le proche avenir, et elle est convenue qu'il fallait reprendre cette question dans le cadre de la cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5).

2.3 Pour préparer ATConf/5, le Secrétariat a fait en 2002 une enquête sur les politiques et les pratiques des États concernant la propriété et le contrôle des transporteurs aériens (lettre SC 5/2-01/50 du 16 mai 2001). Cette enquête a montré que, même si les intérêts des compagnies aériennes nationales pèsent encore beaucoup dans la réflexion de nombreux États sur les règles relatives à la propriété et au contrôle des transporteurs, une perspective plus large de l'intérêt national, notamment quant au développement économique et au commerce, est devenue un facteur déterminant. De nombreux États sont réceptifs à l'idée d'employer certains critères élargis. L'enquête a confirmé l'utilité des éléments d'orientation de l'OACI dans ce domaine et la nécessité que l'Organisation poursuive les travaux. Il s'en est aussi dégagé que la clé de l'avancement de la libéralisation réside dans des dispositions réglementaires qui répondent aux besoins et aux préoccupations tant des États désignateurs que des États récepteurs.

3. ANALYSE

3.1 Dans le régime réglementaire actuel des services aériens internationaux réguliers, un État doit obtenir non seulement les droits d'accès au marché nécessaires, mais aussi les permis d'exploitation de tous les États partenaires que ses compagnies aériennes desserviraient. Le critère traditionnel fondé sur la nationalité pour la désignation et l'autorisation des compagnies a été largement accepté lorsque la plupart des transporteurs nationaux appartenaient à l'État désignateur ou à ses ressortissants. Par suite de la libéralisation et de la privatisation, la situation a cependant beaucoup changé. La propriété des transporteurs nationaux est maintenant caractérisée par une grande diversité, un grand nombre d'entre eux n'appartenant plus à l'État, et certains approchant le point où les ressortissants nationaux détiennent une simple majorité des actions, car bien des États ont modifié leurs politiques pour assouplir les restrictions sur les investissements étrangers dans les transporteurs nationaux, particulièrement lorsqu'ils les ont privatisés.

3.2 Par ailleurs, certains accords bilatéraux de même que les arrangements régionaux sur les services aériens contiennent maintenant des critères élargis de propriété et de contrôle des transporteurs. Il n'en reste pas moins que la majorité des accords, y compris les accords libéraux ou de «ciel ouvert», ont continué d'appliquer le critère traditionnel, même s'il n'y a pas de définition convenue des deux éléments en question et s'il fait l'objet de diverses interprétations et applications. Il existe depuis longtemps des exceptions ou des écarts par rapport à ce critère, et l'expérience passée de la libéralisation dans ce domaine (p. ex. dans l'Union européenne, où la propriété et le contrôle communautaires ont remplacé la propriété et le contrôle nationaux) a montré qu'elle peut se faire sans entrer en conflit avec les obligations des parties en vertu de la Convention de Chicago et sans altérer la nature du transport aérien international.

3.3 Que l'on se serve encore du critère traditionnel est une anomalie. On accepte de façon générale que chaque État doit pouvoir mener la libéralisation du transport aérien comme il l'entend et à son propre rythme, mais, en raison du droit de refus qu'ont d'autres États, la disposition traditionnelle a pour effet d'empêcher un État qui le souhaite de libéraliser plus rapidement la désignation des compagnies pour l'utilisation de l'accès aux marchés. De plus, le but premier des États qui emploient ce critère a été de limiter aux parties contractantes et/ou à leurs ressortissants les avantages économiques des accords bilatéraux sur les services aériens. Mais cette restriction limite aussi les sources d'investissement des transporteurs, ce qui, en raison de la nature de ce secteur et de l'environnement de plus en plus concurrentiel, peut avoir des répercussions négatives sur leurs possibilités de participation.

3.4 Un des points à examiner est de savoir s'il est nécessaire de maintenir un lien économique entre la compagnie et l'État qui la désigne (y compris, mais pas seulement, en ce qui concerne le «principal établissement et/ou le lieu de constitution en société»), particulièrement dans le cas où la propriété et le contrôle d'un transporteur aérien sont libéralisés sur une base régionale ou multilatérale. Il y a eu certains débats sur la question de savoir s'il faudrait éliminer complètement ce lien économique, ce qui ferait du contrôle de la sécurité et de la sûreté le seul lien d'ordre réglementaire entre l'État désignateur et la compagnie aérienne. L'IATA est allée plus loin en préconisant fermement que n'importe quelle compagnie puisse être désignée au titre d'un accord sur les services aériens, à la seule condition que la partie qui accepte la désignation juge acceptable l'organisme qui délivre le permis d'exploitation aérienne (AOC).

3.5 Il y a des avantages clairs à libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens. Cette libéralisation pourrait par exemple donner aux transporteurs un plus large accès aux marchés des capitaux et réduire leurs recours au soutien des gouvernements. Elle pourrait permettre aux compagnies de mettre en place des réseaux plus étendus au moyen de fusions et d'acquisitions ou d'alliances. Elle pourrait aussi améliorer l'efficacité économique du secteur du transport aérien en favorisant les transporteurs les plus compétitifs et une plus grande variété des services, ce qui serait des plus avantageux pour les consommateurs. En même temps, la libéralisation comporte certains risques qui peuvent être préoccupants, comme la possibilité de voir apparaître des «pavillons de complaisance» en l'absence d'une réglementation efficace pour les empêcher, le risque de détérioration des normes de sécurité et de sûreté à cause de l'accent mis de plus en plus sur les résultats commerciaux, et l'éventuelle fuite de capitaux étrangers susceptibles de déstabiliser les activités. Il pourrait y avoir des incidences sur l'emploi, sur les moyens nécessaires en cas d'urgence nationale et sur les services assurés. Enfin, et à long terme, il se peut aussi qu'il y ait des conséquences sur la concurrence entre compagnies aériennes du fait d'une possible concentration (le transport aérien étant dominé par un petit nombre de mégatransporteurs à la suite de fusions ou d'acquisitions), ce qui se voit dans la plupart des autres secteurs des services; on pourrait toutefois traiter ce problème par l'élaboration parallèle de mesures de réglementation contre les pratiques anticoncurrentielles. Dans sa réflexion sur la libéralisation, chaque État doit prendre en compte tous ces avantages et tous ces risques avant de faire ses choix.

3.6 Le mécanisme bilatéral actuel suscite aussi deux questions distinctes mais connexes : 1) pour ceux qui souhaitent libéraliser, comment éliminer le risque que les compagnies qu'ils désignent soient refusées par leurs partenaires bilatéraux; 2) pour ceux qui veulent conserver l'exigence de propriété et de contrôle nationaux de leurs propres transporteurs, faut-il accepter les compagnies étrangères désignées bénéficiant d'une propriété et d'un contrôle libéralisés et, dans l'affirmative, comment faire en sorte de pouvoir encore déterminer le lien entre ces compagnies et l'État désignateur pour empêcher les «pavillons de complaisance» et pour les questions de sécurité et de sûreté. En ce qui concerne la première question, il apparaît qu'un État serait peu disposé à libéraliser s'il risque de perdre ses droits de trafic à cause de la propriété étrangère de la compagnie qu'il a désignée. Quant à la seconde question, la doctrine de l'État concernant l'acceptation des désignations peut favoriser les efforts de libéralisation des États désignateurs ou au contraire les entraver. Le grand défi est de faire en sorte que les États qui ne souhaitent pas libéraliser pour le moment n'empêchent pas les autres de le faire.

3.7 L'objectif de la libéralisation dans ce domaine devrait être de créer un environnement opérationnel dans lequel les transporteurs aériens puissent exercer leurs activités de manière efficace et économique sans compromettre la sécurité et la sûreté. L'expérience de la libéralisation, tant au niveau national que régional, semble indiquer que si l'on ne s'affranchit pas du carcan provenant du régime bilatéral, la cause n'avancera guère. Il faut donc axer d'abord les efforts sur l'élaboration de dispositions

réglementaires qui suppriment cet obstacle et répondent aux préoccupations soulevées par cette suppression, puis sur les moyens de mettre la réforme en œuvre.

4. ARRANGEMENT RÉGLEMENTAIRE DE RECHANGE

4.1 Dans ces conditions, et en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés par l'OACI et par d'autres organisations (p. ex. la Conférence européenne de l'aviation civile [CEAC], l'Organisation de coopération et de développment économiques [OCDE], l'Association du transport aérien international [IATA] et l'Accord de ciel ouvert dit de «Kona» entre six États membres de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique [APEC], on pourrait élaborer des dispositions de rechange possibles pour la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes en partant de la Recommandation ATRP/9-4 (c.-à-d. la formule du «principal établissement plus un lien solide», que le Conseil a déjà entérinée). Selon cet arrangement, les parties à un accord bilatéral conviendraient d'accepter la désignation d'une compagnie aérienne pour l'utilisation de l'accès au marché convenu si cette compagnie a son «principal établissement» dans le territoire de la partie désignatrice et si celle-ci en a le «contrôle réglementaire effectif». L'arrangement serait accompagné de critères précis sur ces deux notions (cf. paragraphe 4.6).

4.2 L'arrangement proposé chercherait à élargir les critères économiques de la désignation et de l'autorisation des compagnies tout en préservant le lien nécessaire entre le transporteur et l'État désignateur et en renforçant les contrôles réglementaires, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

4.3 Cet arrangement permettrait à un État de désigner des transporteurs aériens qu'il estime qualifiés (y compris ceux dont la propriété est majoritairement nationale) pour utiliser ses droits d'accès aux marchés dans le cadre d'un accord bilatéral. Parallèlement, il renforcerait l'obligation pour la partie désignatrice de maintenir un contrôle réglementaire effectif (notamment la supervision de la sécurité et de la sûreté) de la compagnie qu'il désigne. Ce contrôle se ferait essentiellement par la délivrance des licences, qui peut comporter à la fois des éléments économiques et des éléments opérationnels. L'arrangement n'obligerait pas l'État à modifier sa législation, ses politiques ou sa réglementation relatives à la propriété et au contrôle nationaux de ses propres transporteurs aériens, mais il lui laisserait la latitude de le faire lorsqu'il le souhaiterait.

4.4 Pour ce qui est de l'État qui reçoit la désignation, il conserverait le droit discrétionnaire de refus à titre de mesure de contrôle pour répondre s'il y a lieu à des préoccupations légitimes. Le maintien de ce droit, couplé à des contrôles réglementaires renforcés, dont ceux qui sont demandés à la partie désignatrice, donnerait à la partie réceptrice les moyens dont elle a besoin pour répondre à d'éventuelles préoccupations touchant la sécurité, la sûreté ou d'autres aspects économiques concernant le risque de l'apparition de «pavillons de complaisance».

4.5 L'arrangement proposé contribuerait à créer un environnement opérationnel plus favorable dans lequel les compagnies aériennes pourraient gérer leurs affaires en fonction des conditions du marché et de leurs besoins commerciaux, comme d'autres secteurs. Il pourrait être bénéfique pour tous les États dont les transporteurs aériens ont besoin d'accéder aux capitaux internationaux, notamment ceux des États en développement, ce qui renforcerait leur participation au transport aérien. L'arrangement faciliterait la privatisation des compagnies détenues par l'État pour lesquelles on recherche des investissements étrangers. Il ne conduirait pas à des changements radicaux du cadre bilatéral existant puisqu'il pourrait être mis en place par le processus normal de négociation et de consultation bilatérales, compte tenu de la réciprocité. Son application pourrait faciliter une plus large libéralisation dans des

domaines tels que l'accès aux marchés, mais elle ne conduirait pas à une situation de «laisser-faire» car tous les outils d'ordre réglementaire resteraient disponibles, et il appartiendrait à chaque État de déterminer de quelle manière et dans quelle mesure il souhaite libéraliser.

4.6 Il est proposé à la Conférence d'examiner le projet de modèle de clause ci-après, élaboré avec le concours du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP), modèle que les États contractants pourraient utiliser à leur gré dans leurs accords sur les services aériens. Ces dispositions ont aussi été insérées dans le Modèle d'accord sur les services aériens (TASA) qui figure dans la note ATConf/5-WP/17.

«Article X : Désignation et autorisation

1. *Chaque Partie a le droit de désigner par écrit à l'autre Partie [une compagnie aérienne] [une ou plusieurs compagnies aériennes] [autant de compagnies aériennes qu'elle le souhaite] pour exploiter les services convenus [en vertu du présent Accord] ainsi que de retirer ou de modifier cette désignation.*
2. *À la réception de cette désignation et de la demande de la compagnie aérienne désignée, dans la forme et de la manière prescrites pour l'autorisation d'exploitation [et le permis technique,] chaque Partie accorde l'autorisation d'exploitation appropriée avec le minimum de délai de procédure, à condition que :*
 - a) *la compagnie aérienne désignée ait son principal établissement* [et sa résidence permanente] sur le territoire de la Partie désignatrice;*
 - b) *la Partie qui a désigné la compagnie ait et maintienne sur elle un contrôle réglementaire effectif**;*
 - c) *la Partie qui a désigné la compagnie se conforme aux dispositions de l'article X (Sécurité) et de l'article Y (Sûreté de l'aviation);*
 - d) *la compagnie désignée soit à même de respecter les autres conditions prescrites par les lois et la réglementation normalement appliquées à l'exploitation de services de transport aérien international par la Partie qui a reçu la désignation.*
3. *À la réception de l'autorisation d'exploitation visée au paragraphe 2, une compagnie aérienne désignée peut à tout moment commencer à exploiter les services convenus pour lesquels elle est ainsi désignée, pourvu qu'elle se conforme aux dispositions applicables du présent Accord.*

Notes :

- 1) **Les éléments justificatifs du principal établissement sont notamment les suivants : la compagnie aérienne est établie et constituée sur le territoire de la Partie désignatrice conformément à la législation et à la réglementation nationales pertinentes, a une part substantielle de ses activités et de ses immobilisations dans des installations matérielles sises sur le territoire de la Partie désignatrice, y paie l'impôt sur les sociétés et y immatricule et base ses aéronefs, et emploie un nombre significatif de ressortissants de cette Partie dans les fonctions de la gestion, de la technique et de l'exploitation.*

***Les éléments justificatifs du contrôle réglementaire effectif sont les suivants (liste non limitative) : la compagnie aérienne détient une licence ou un permis d'exploitation valide délivré par l'autorité compétente tels qu'un permis d'exploitation aérienne (AOC); elle répond aux critères de la Partie désignatrice relatifs à l'exploitation de services aériens internationaux tels que la preuve de santé financière, la capacité de répondre à la condition d'intérêt public, les obligations concernant la garantie du service; la Partie désignatrice a et tient à jour des programmes de supervision de la sécurité et de la sûreté conformément aux normes de l'OACI.*

- 2) *Les conditions énoncées au paragraphe 2 du présent article devraient aussi servir dans l'article sur la révocation de l'autorisation.»*

4.7 L'arrangement proposé est susceptible d'avoir des incidences pour les États parties à l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (ATSAI) en ce que certaines compagnies pourraient cesser de satisfaire aux dispositions de cet accord sur la propriété et le contrôle. Cependant, ces incidences seraient sans doute très limitées parce que : 1) la compagnie pourrait encore être détenue substantiellement et contrôlée effectivement par l'État désignateur dans le cadre de l'arrangement proposé, ou par un des États parties à l'ATSAI, qui en compte 118; 2) la compagnie serait peut-être en mesure d'exercer ses activités au titre d'accords bilatéraux pertinents dans lesquels les deux premières libertés de l'air ont déjà été accordées; 3) dans le cas où la compagnie ne relèverait d'aucune de ces deux situations, on pourrait demander que les États intéressés exercent leur droit discrétionnaire de façon libérale pour permettre ces activités lorsque la compagnie respecte d'autres conditions prépondérantes telles que les conditions de sécurité et de sûreté.

5. DÉMARCHES POUR FACILITER LA LIBÉRALISATION

5.1 On peut faciliter la libéralisation dans ce domaine de plusieurs façons. D'abord, les États peuvent appliquer les critères élargis, y compris l'arrangement de rechange ci-après, à leurs transporteurs aériens; plus d'États le feront, plus grandes seront les chances qu'ils soient acceptés dans les accords sur les services aériens.

5.2 Cependant, comme la majorité des États ont utilisé et continuent d'utiliser les critères traditionnels dans leurs accords bilatéraux, et compte tenu de la longueur et de la complexité du processus nécessaire pour changer les milliers d'accords actuels, il vaut la peine d'étudier des solutions plus pratiques qui permettraient aux États de traiter la condition de propriété et de contrôle avec souplesse sans changer le régime existant, mais qui apporteraient en même temps le niveau de certitude dont les États ont besoin du point de vue réglementaire et dont les transporteurs ont besoin pour prendre leurs décisions stratégiques et financières.

5.3 De nombreux États ont des raisons légitimes d'exiger la propriété et le contrôle nationaux de leurs propres transporteurs. Un tel État pourrait cependant considérer avec bienveillance les besoins et la volonté d'autres États de libéraliser cet aspect, et cela de trois façons :

- a) en permettant à ses partenaires bilatéraux d'employer les critères élargis pour leurs transporteurs désignés tout en conservant le critère traditionnel pour les siens (comme cela se fait dans les accords bilatéraux auxquels est partie la Région administrative spéciale chinoise de Hong Kong);

- b) en exerçant son droit discrétionnaire d'accepter le transporteur désigné par son partenaire bilatéral qui ne répond pas au critère traditionnel de propriété et de contrôle si ce transporteur respecte d'autres conditions prépondérantes telles que les conditions de sécurité et de sûreté;
- c) en rendant publique sa position sur les conditions auxquelles il accepterait des désignations étrangères, de préférence sous forme de politique d'application générale, sachant que les services aériens sont fondés sur un réseau qui ne peut être exploité qu'après que l'autorisation de tous les États de destination a été obtenue. Une politique du cas par cas ne contribuerait pas à apporter le degré de certitude dont ont besoin les compagnies aériennes.

5.4 Pour les États qui souhaitent prendre des mesures positives pour libéraliser les règles de propriété et de contrôle, une démarche possible serait de «s'engager» volontairement et publiquement à traiter la condition de propriété et de contrôle de façon libérale lorsqu'il s'agit d'accepter des compagnies aériennes désignées étrangères au titre d'accords bilatéraux. Cela pourrait se faire individuellement ou, dans le cas d'États aux vues similaires, de façon multilatérale et coordonnée.

5.5 Si une action indépendante et individuelle demeure une option valable, un arrangement multilatéral coordonné offre sans doute un meilleur moyen d'atteindre le but sur une base plus large et plus sûre. Pour un État, libéraliser les règles de propriété et de contrôle devient plus attrayant s'il existe une masse critique de partenaires bilatéraux qui s'engagent à ne pas rejeter la désignation de ses compagnies. Cette masse critique a peu de chances d'être atteinte rapidement en l'absence d'action coordonnée, car les renégociations individuelles des accords sur les services aériens prendront un temps considérable. Un noyau de marchés importants intéressés par un tel engagement et l'annonçant publiquement pourrait donc donner une impulsion à la libéralisation, en attendant l'utilisation plus large du critère de rechange indiqué au paragraphe 4.6. La présente Conférence est, pour ces États, l'occasion de faire des déclarations dans ce sens.

5.6 Dans sa réflexion sur la façon de procéder, le groupe de travail sur la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens constitué par le Groupe ATRP a recommandé que les États aux vues similaires mettent au point un dispositif qui revienne à garantir de façon multilatérale aux compagnies aériennes qu'elles pourront continuer d'exploiter l'accès aux marchés accordés par les accords sur les services aériens sans risque quant à leur désignation. Suivant un tel dispositif, les États pourraient s'engager conjointement à interpréter le critère de désignation économique de leurs accords bilatéraux de façon à englober les compagnies à propriété et contrôle libéralisés désignées soit par les parties à l'arrangement, soit par quelque État que ce soit. Tous les autres éléments des accords bilatéraux applicables pourraient demeurer inchangés (comme le maintien du contrôle de l'accès aux marchés par le biais des droits de trafic négociés ou le maintien de l'exercice de la supervision de la sécurité et de la sûreté par les États désignateurs). Cette garantie pourrait être réciproque ou non. Elle pourrait prendre la forme de déclarations individuelles ou d'une déclaration de politique conjointe, ou encore d'un instrument juridique ayant force obligatoire. Ces démarches pourraient s'appliquer à l'échelle régionale ou à l'échelle mondiale.

5.7 Le groupe de travail a aussi proposé que l'OACI tienne et publie un registre des politiques des États contractants sur l'autorisation des compagnies aériennes étrangères désignées, y compris les déclarations de politique individuelles ou communes, et qu'elle perfectionne les options qu'il a dégagées. Le Comité du transport aérien a examiné les propositions et est convenu que le Secrétariat devrait les prendre en compte pour élaborer des mesures visant à faciliter la libéralisation de la propriété

et du contrôle des transporteurs, en tenant dûment compte de principes importants tels que la non-discrimination et la participation non exclusive. Le Secrétariat a donc produit la recommandation qui figure au paragraphe 7, dont il pense qu'elle crée un équilibre approprié entre le désir de faciliter la libéralisation pour les États qui le souhaitent et celui de prévoir des mesures de sauvegarde pour les autres.

6. CONCLUSIONS

6.1 De l'analyse qui précède, on peut tirer des conclusions suivantes :

- a) L'accroissement et l'ampleur de la libéralisation, de la privatisation et de la mondialisation requièrent que l'on modernise la réglementation concernant les conditions de désignation et d'autorisation des compagnies aériennes pour permettre aux transporteurs de s'adapter à un environnement dynamique. Libéraliser les règles de propriété et de contrôle des transporteurs aériens présente des avantages indéniables. L'expérience passée a montré que la libéralisation de la propriété et du contrôle peut se faire sans entrer en conflit avec les obligations des parties à la Convention de Chicago et sans altérer la nature du transport aérien international;
- b) En libéralisant les conditions de désignation et d'autorisation des compagnies aériennes, les États devraient veiller à ce que les questions de sécurité et de sûreté et les conséquences économiques et sociales soient bien prises en considération et à ce que les autres risques possibles liés aux investissements étrangers (p. ex. fuite des capitaux, incertitude quant au maintien du service) soient pleinement pris en compte;
- c) L'article proposé au paragraphe 4.6 constitue une solution de rechange pratique pour permettre aux États de libéraliser les conditions relatives à la désignation et à l'autorisation des compagnies aériennes dans leurs accords sur les services aériens, solution qui répond concrètement à leurs besoins et à leurs préoccupations. Venant compléter d'autres options élaborées par l'OACI, il faciliterait la réalisation de l'objectif général de libéralisation progressive de la réglementation par les États et il y contribuerait;
- d) Même si c'est à chaque État qu'il appartient de choisir les voies et la direction de sa libéralisation en fonction de ses intérêts nationaux, l'emploi de l'arrangement proposé pourrait stimuler une libéralisation plus large. Pour qu'il ait cet effet, il faudrait toutefois qu'il soit appliqué sans délai et par le plus grand nombre possible;
- e) Étant donné la souplesse qu'offre déjà le cadre bilatéral actuel, les États pourraient à court terme prendre des dispositions plus positives pour faciliter la libéralisation (y compris par une action coordonnée) en acceptant des compagnies aériennes étrangères désignées qui ne répondent pas nécessairement au critère traditionnel de propriété et de contrôle;
- f) L'OACI a joué et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file pour faciliter la libéralisation dans ce secteur, faire valoir ses éléments d'orientation, surveiller l'évolution de la situation et étudier plus avant, selon les besoins, les questions sous-jacentes dans le contexte plus large de la libéralisation progressive.

7. RECOMMANDATION

7.1 La Conférence est invitée à recommander :

- a) que, s'agissant de la désignation et de l'autorisation des compagnies aériennes dans leurs relations de transport aérien international, les États emploient le critère de rechange du paragraphe 4.6 de façon aussi étendue que possible et eu égard à leurs besoins et à leur situation;
- b) que les États qui souhaitent libéraliser les conditions auxquelles ils acceptent la désignation d'une compagnie aérienne étrangère lorsque cette compagnie ne satisfait pas aux dispositions sur la propriété et le contrôle prévues dans l'accord applicable sur les services aériens le fassent de la façon suivante :
 - 1) en présentant des déclarations individuelles de leur politique relative à l'acceptation des compagnies étrangères désignées;
 - 2) en présentant des déclarations conjointes de politique commune;
 - 3) en créant un instrument juridique ayant force obligatoire;tout en veillant à ce que ces politiques soient élaborées et appliquées conformément aux principes de non-discrimination et de participation non exclusive.
- c) que les États continuent de veiller à ce que l'État désignateur assure ou garantisse une supervision adéquate de la sécurité et de la sûreté chez la compagnie désignée, conformément aux normes fixées par l'OACI;
- d) que les États qui souhaitent conserver la disposition sur la propriété et le contrôle nationaux de leurs propres transporteurs fassent connaître leurs positions et leurs usages concernant les conditions auxquelles ils acceptent les compagnies étrangères désignées et, sans préjudice de leurs droits ni de leurs intérêts, s'engagent à ne pas refuser la désignation au seul motif que la compagnie étrangère désignée n'est pas détenue majoritairement par l'État désignateur ou par ses ressortissants;
- e) que les États notifient à l'OACI leurs politiques, y compris les déclarations individuelles et les déclarations conjointes de politique commune, sur les conditions auxquelles ils acceptent la désignation d'une compagnie au titre d'un accord sur les services aériens;
- f) que l'OACI tienne et rende public un registre des politiques, positions ou usages des États sur la propriété et le contrôle des transporteurs aériens;
- g) que l'OACI apporte son concours aux États ou aux groupes d'États qui demandent à développer ou à mettre au point les options de l'alinéa b);
- h) que l'OACI continue à suivre l'évolution de la situation relative à la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens et s'occupe selon les besoins des questions qui peuvent se poser.

8. **SUITE PROPOSÉE**

8.1 La Conférence est invitée :

- a) à recommander l'adoption de la proposition de modèle de clause sur la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes qui figure au paragraphe 4.6;
- b) à examiner et à adopter les conclusions du paragraphe 6;
- c) à adopter la recommandation du paragraphe 7.

— FIN —