

**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
2.2 : Accès aux marchés

LIBÉRALISATION DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS

(Note présentée par la Fédération internationale des ouvriers du transport, ITF)

SOMMAIRE

Ce document de travail plaide en faveur d'une gestion active des droits de trafic par les Etats et met en garde contre leur libéralisation débridée en cette période où le secteur a besoin de stabilité et de certitude pour surmonter la plus grave crise économique de son histoire. Dans ce document, l'ITF répond aux propositions formulées par le Secrétariat dans la note WP/8 en attirant l'attention sur des facteurs supplémentaires qui influent sur l'accès aux marchés et sont susceptibles de fausser les effets supposés avantageux de la libéralisation des droits de trafic, souvent au détriment des parties prenantes. L'ITF rejoint la note WP/8, qui rejette tout élargissement ultérieur du rôle de l'Organisation mondiale du commerce dans ce secteur. L'ITF adhère à l'approche du Secrétariat de l'OACI, qui recommande que les modifications des droits de trafic s'effectuent par le biais d'accords souverains au niveau bilatéral, multilatéral ou régional, mais souligne que ceux-ci devraient se fonder sur une réciprocité, un équilibre des avantages, la protection de la dimension d'intérêt public et des politiques actives, pour promouvoir la participation de tous les Etats à la fourniture de services de transport aérien. Le présent document formule des recommandations en ce sens.

La suite proposée à la Conférence figure au paragraphe 3.1.

¹ Les versions en espagnol et en français ont été fournies par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF).

1. ANALYSE

1.1 L'octroi de droits de trafic aérien est un outil fondamental par lequel les Etats exercent leur souveraineté sur leur infrastructure aéronautique. L'ITF estime que les Etats ont la responsabilité de défendre et d'équilibrer les intérêts de toutes les parties prenantes des services aériens, y compris des passagers, des affréteurs, des salariés de l'aéronautique et des secteurs et collectivités connexes, ainsi que des actionnaires. Nous pensons que les Etats devraient donc gérer activement l'exercice des droits de trafic aérien et l'accès aux marchés et les exhortons vivement à fonder cette politique sur des décisions prises au cas par cas en fonction du pays et de la destination.

1.2 Les effets économiquement intéressants, et tellement vantés, de la libéralisation des droits de trafic n'ont généralement pas été démontrés dans la pratique. Les accords libéraux sur les services aériens, qu'il s'agisse d'accords de type "ciel ouvert" bilatéraux ou multilatéraux ou de composants de marchés économiques intégrés au niveau régional, ont souvent échoué d'une manière ou d'une autre – ou des deux.

1.3 Ces accords n'ont pas atteint leurs objectifs à cause d'autres contraintes limitant l'accès aux marchés ou – plus grave encore – ont ouvert la porte à des pratiques anticoncurrentielles et sapé la capacité des Etats à contrôler les stratégies des transporteurs désignés pour exercer des droits libéralisés.

1.4 Partout ou presque, la libéralisation des droits de trafic, au niveau national ou international, s'est caractérisée à court, moyen ou long terme par une instabilité dommageable et souvent de grande ampleur pour les transporteurs établis. La déréglementation intérieure mise en œuvre aux Etats-Unis en 1978 a immédiatement entraîné un nombre de faillites sans précédent et celles-ci sont systématiques depuis. Nous pensons que la création, en 1992, d'un espace aérien commun Australie-Nouvelle-Zélande a grandement contribué à l'extrême instabilité des services aériens intérieurs et trans-tasmaniens dans ces pays, instabilité qui perdure aujourd'hui. Des études indépendantes des trois vagues de libéralisation qui ont débouché sur la création du Marché unique européen du transport aérien en 1997 révèlent que les prétendus avantages ont, au mieux, été clairsemés et que, dans certains cas, les résultats ont été régressifs.

1.5 D'aucuns avanceront qu'il s'agit de la conséquence inévitable de l'exposition des transporteurs aériens à une concurrence accrue. Les partisans de l'économie de marché soulignent que la santé à long terme des transporteurs aériens est à ce prix. Mais vingt ans après la première vague de libéralisation, alors que les transporteurs sont confrontés aux pertes les plus colossales de leur histoire, ces arguments rendent pour le moins perplexes.

1.6 Les travailleurs de l'aviation, les passagers et les autres secteurs dépendant des services aéronautiques, par exemple les affréteurs et l'industrie du tourisme, ainsi que les collectivités éloignées, demandent de la fiabilité, de la stabilité et de la certitude. Un environnement aux risques faibles (ou, du moins, aux risques prévisibles) est également crucial pour redonner confiance aux investisseurs et disposer des capitaux requis par les transporteurs pour recouvrer une stabilité financière en cette époque où les facteurs externes soumettent toujours leurs activités à rude épreuve. L'ITF exhorte donc les Etats à faire preuve d'une extrême prudence lors de l'examen de futurs accords de type "ciel ouvert" et adhère complètement à la conclusion du paragraphe 4.1 e) de la note WP/8 selon laquelle "les Etats devraient continuer d'avancer vers la libéralisation dans ce domaine en suivant leur propre cheminement et à leur propre rythme."

1.7 L'affirmation selon laquelle la libéralisation élargirait le choix des consommateurs ou ferait baisser les prix est totalement contredite par la réalité. La déréglementation intérieure des droits de trafic a entraîné une augmentation de la concentration monopolistique dans de nombreux Etats où elle a

été mise en œuvre. Certains partisans de marchés régionaux intégrés de type "ciel ouvert" expliquent clairement que la libéralisation des droits de trafic vise à stimuler la consolidation des compagnies aériennes. Il s'agit de l'un des fondements de la position prise par la Commission européenne en faveur de la proposition d'Espace aérien commun transatlantique.

1.8 A ce jour, le critère de propriété et de contrôle nationaux qui régit la désignation a entravé un processus parallèle de concentration parmi les transporteurs internationaux desservant des lignes en vertu d'accords traditionnels sur les services aériens, situation qui, à son tour, a freiné la consolidation sur quelques marchés intégrés (par exemple l'Union européenne) parmi les transporteurs qui dépendent des opérations internationales, indépendamment du fait qu'ils disposent ou non de droits de trafic aérien libéralisés. L'ITF traite de ces points de manière plus approfondie dans le document de travail qu'elle a préparé à ce propos.

1.9 La libéralisation des droits d'accès aux marchés conjuguée à l'abandon de critères stricts de nationalité ouvrira vraisemblablement la voie à une intense période de réorganisation sociale et d'entreprise au moment précis où les transporteurs, leurs usagers et leurs salariés ont besoin de stabilité, de fiabilité et de prévisibilité pour regagner la confiance des passagers et des investisseurs.

1.10 Les accords de type "ciel ouvert" conservent parfois un élément de réciprocité mais n'ont pas forcément permis d'éviter les abus de position dominante de certains transporteurs qui exploitent des lignes en vertu de ces accords. Lorsqu'un exploitant de services internationaux d'un pays d'Amérique centrale ayant conclu un accord de type "ciel ouvert" avec les Etats-Unis s'est plaint du fait que le transporteur américain dominant désigné au titre de l'accord diminuait les capacités, il s'est aperçu qu'aucune disposition de l'accord ne traitait de ces pratiques anticoncurrentielles. L'ITF estime que si l'on veut protéger l'intérêt national et la dimension de service public de l'exploitation aérienne, les clauses qui traitent des pratiques anticoncurrentielles devraient constituer un élément essentiel de ces accords. L'étude menée par l'un de nos syndicats affiliés sur les tarifs aériens des routes entre les pays d'Amérique latine et les Etats-Unis avant et après la libéralisation des droits de trafic révèle une *augmentation* du prix des billets en centimes par kilomètre après la signature d'accords de type "ciel ouvert", ce qui conforte la recommandation d'intégrer les pratiques anticoncurrentielles dans ces accords.

1.11 Bien entendu, la libéralisation des droits de trafic entre Etats n'entraîne pas forcément une libéralisation de l'accès aux marchés, comme le souligne à juste titre la note WP/8. De nombreuses autres contraintes entrent en jeu. Les limites de capacité aéroportuaire et la sensibilisation croissante de la population aux nuisances sonores et à l'impact environnemental imposent aux Etats de continuer à mettre en place des mécanismes limitant ou réglementant l'accès aux marchés dans de nombreux cas. Les services de contrôle aérien du secteur public ont relevé haut la main le défi posé par la croissance du trafic au cours des dernières décennies mais des contraintes demeurent, en particulier dans les espaces aériens congestionnés et les aéroports saturés et lorsque les investissements en personnel sont insuffisants. Dans les pays les plus développés, le transport aérien est un secteur en pleine maturité dans lequel les nouveaux venus se heurtent à des écueils considérables pour se mesurer aux transporteurs établis. Tous ces facteurs contribuent au fait que, souvent, les ambitions des libéralisateurs ne se réalisent pas pleinement. Nous adhérons à l'évaluation présentée au paragraphe 3.8 de la note WP/8 selon laquelle les difficultés que rencontrent les aéroports qui cherchent à accroître leur capacité "continueront de gêner la libéralisation des services aériens internationaux, voire de la limiter". Cependant, à nos yeux, ces limitations ne sont pas forcément fâcheuses lorsqu'elles servent l'intérêt public au sens large. Une *Etude économique* de l'OCDE (N° 32 de 2001) a analysé l'influence des réglementations, du contrôle gouvernemental et de la structure du marché sur le prix des billets de 100 destinations et est arrivée à la conclusion que le coût des billets était influencé par des facteurs extrêmement disparates dans chaque cas, ce qui étaye la proposition contenue dans la note WP/8 selon laquelle les Etats devraient envisager la libéralisation au cas par cas en gardant à l'esprit les contraintes et le contexte spécifiques.

1.12 Au regard de la diversité des facteurs qui influent sur les droits d'accès aux marchés dans le transport aérien international, l'absence de consensus mondial entre les Etats concernant l'intégration des services de transport aérien dans le champ d'application de l'Organisation mondiale du commerce n'a rien de surprenant. Comme le mentionne la note WP/8 au paragraphe 4.1 c) : "L'application du principe essentiel de l'AGCS qu'est le régime de la nation la plus favorisée (NPF) est encore un processus complexe et difficile".

1.13 La principale préoccupation de l'ITF en ce qui concerne l'OMC concerne l'impact de la rupture du lien entre les fonctions de réglementation économique et les fonctions de réglementation de la sécurité et de la sûreté que représenterait ce transfert de responsabilité. Cependant, nous sommes également conscients que, même en ce qui concerne les trois domaines de l'activité économique aérienne déjà inclus dans le champ d'application de l'AGCS en vertu de l'Annexe sur les services de transport aérien, les Etats n'ont guère fait preuve d'enthousiasme à la perspective d'appliquer l'approche NPF. A ce jour, entre 30 et 35 pays seulement se sont soumis aux procédures de l'AGCS relatives à la réparation et à la maintenance des aéronefs, moins de 40 se sont engagés en matière de vente et de commercialisation des services, et 5 seulement se sont engagés pour les systèmes informatisés de réservation. Ceci indique que le cadre de l'OMC ne représente pas un moyen particulièrement efficace de progresser sur la voie de la libéralisation, même pour les dénommés "droits accessoires". Il convient également de signaler qu'à l'heure actuelle, l'OACI, avec 187 Etats membres, constitue une tribune intergouvernementale plus représentative du contexte aéronautique mondial que l'OMC, qui ne compte que 140 Etats contractants. Pour les motifs exposés dans la note WP/8 et à la lumière de ces facteurs supplémentaires, nous exhortons les Etats à refuser tout élargissement du rôle de l'AGCS dans le secteur aéronautique.

1.14 Les Etats seront également conscients que des problèmes potentiellement graves surgissent en ce qui concerne le maintien des normes nationales de sécurité et de sûreté lorsque des accords libéraux sur les services aériens sont conclus. Lorsqu'il est impossible de garantir que les compagnies aériennes désignées dans le cadre d'un accord de ce type respecteront des normes de sécurité équivalentes, il existe un risque que cette réglementation moins stricte constitue un avantage concurrentiel déloyal pour certains transporteurs du marché. Il s'agit de l'une des raisons pour lesquelles l'ITF soutient fermement les objections de la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA) concernant les droits de septième liberté et le cabotage. C'est également ce qui incite l'ITF à penser qu'un lien organique doit être établi – par l'OACI – entre la sécurité et la réglementation économique.

2. CONCLUSIONS

2.1 Il est recommandé aux Etats de gérer activement l'exercice des droits de trafic aérien et d'accès aux marchés sur base de décisions prises au cas par cas en fonction du pays et de la destination ;

2.2 Les Etats devraient continuer d'avancer vers la libéralisation en suivant leur propre cheminement et à leur propre rythme ;

2.3 Tout élargissement des accords de type "ciel ouvert" ou autre mode de libéralisation de l'accès aux marchés doit s'accompagner de mesures efficaces de prévention des stratégies anticoncurrentielles ;

2.4 En décidant de leurs politiques en matière de droits de trafic aérien, les Etats devraient respecter les principes de réciprocité, d'équilibre des avantages et de protection de l'intérêt public ;

2.5 Aucune extension de l'AGCS ne devrait être adoptée dans le secteur des services de transport aérien.

3. **SUITE A DONNER PAR LA CONFERENCE**

3.1 La Conférence est invitée à

- a) Prendre note de ce document de travail
- b) Adopter les conclusions qui figurent au paragraphe 15.

— FIN —