

**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

**LIBÉRALISER LA PROPRIÉTÉ ET LE CONTRÔLE
DANS LES TRANSPORTS AÉRIENS**

(Note présentée par le [Document de réflexion présenté par la Grèce au nom de la Communauté européenne et de ses États membres et par les États membres de la CEAC])²

SOMMAIRE

Eu égard à la situation économique de nombreuses compagnies aériennes, au besoin de rendre les ressources financières internationales plus accessibles pour l'aviation et au souhait du secteur des transports aériens de bénéficier de la même liberté commerciale que celle dont jouissent d'autres secteurs économiques, la Communauté européenne et ses États membres demandent à la Conférence d'entériner trois principes fondamentaux. Les États doivent accéder au vœu de tout État désireux de libéraliser les restrictions qu'il impose en matière de propriété et de contrôle, que ce soit unilatéralement ou dans le cadre d'un groupe de partenaires animés des mêmes intentions. En outre, moyennant des assurances adéquates sur la sécurité, les membres de l'OACI doivent prendre dûment en considération la désignation par les États de compagnies aériennes établies dans un pays tiers. Enfin, la CE et ses États membres invitent instamment les membres de l'OACI à travailler ensemble, que ce soit dans le cadre de groupes d'États partageant le même avis ou de manière multilatérale, pour élaborer une approche commune de la libéralisation des exigences en matière de propriété et de contrôle, tout en sauvegardant des normes élevées dans l'aviation.

La suite proposée à la Conférence figure au § 3.

¹ Les versions en français et en espagnol sont fournies par la Communauté européenne.

² Albanie, **Allemagne**, Arménie, **Autriche**, Azerbaïdjan, **Belgique**, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, **Danemark**, **Espagne**, Estonie, **Finlande**, **France**, **Grèce**, Hongrie, **Irlande**, Islande, **Italie**, Lettonie, Lituanie, **Luxembourg**, Malte, Moldova, Monaco, Norvège, **Pays-Bas**, Pologne, **Portugal**, République tchèque, Roumanie, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, **Suède**, Suisse. L'ex-République yougoslave de Macédoine, **Royaume-Uni**, Turquie, Ukraine. Les 15 États membres de l'Union européenne sont en gras.

1. DES CHANGEMENTS SONT NÉCESSAIRES

1.1 Une pression croissante se fait sentir en faveur d'un changement des dispositions standard sur la propriété et le contrôle contenues dans la plupart des accords bilatéraux. Ces clauses exigent que les compagnies aériennes appartiennent à des ressortissants de l'État opérant la désignation et soient contrôlées par eux. Elles visaient à garantir que deux États concluant un accord bilatéral jouiraient d'avantages mutuels et qu'ils maintiendraient un contrôle réglementaire strict.

1.2 Dans un arrêt rendu récemment, la Cour de justice des Communautés européennes a conclu que les clauses standard en matière de propriété et de contrôle qui figurent dans la plupart des accords concernant les services aériens conclus par les États membres de l'UE sont contraires aux dispositions relatives à la liberté d'établissement contenue dans le droit communautaire. La Communauté et ses États membres estiment que, en conséquence de cet arrêt, des modifications devront être apportées à leurs relations bilatérales avec d'autres membres de l'OACI.

1.3 **Il existe de bonnes raisons de politique publique pour un changement**

1.3.1 Le régime actuel en matière de propriété et de contrôle semble ne pas avoir apporté des avantages économiques égaux. Malgré la réciprocité stricte mise en œuvre par les règles en matière de propriété et de contrôle, il existe dans de nombreux pays des compagnies aériennes qui connaissent de graves problèmes financiers et sont incapables de jouer leur rôle dans le développement de l'économie en général et dans la fourniture de liaisons dans le monde entier. Le développement de ce secteur a été irrégulier. Les contraintes en matière de propriété imposées dans le cadre du système bilatéral empêchent les compagnies aériennes nationales de renforcer leur position par une coopération transfrontières et des investissements venus de l'étranger. Des règles strictes en matière de propriété et de contrôle sont plus nuisibles qu'utiles pour les compagnies aériennes.

1.3.2 Normalement, les États ne disposent pas de transporteurs nationaux capables de profiter de tous les droits de trafic bilatéraux qui leur sont ouverts, ce qui a pour conséquence que certaines liaisons ne sont pas desservies. Prisonniers d'accords restreignant l'arrivée de capitaux étrangers dans les compagnies aériennes, ces États ne peuvent prendre de mesures pour stimuler les transports aériens sur les liaisons internationales en cherchant à attirer des capitaux étrangers ou par la désignation de compagnies aériennes étrangères.

1.3.3 L'application stricte des règles en matière de propriété et de contrôle peut avoir également des implications concurrentielles. Alors que les consommateurs et l'économie en général peuvent tirer avantage de la concurrence entre les compagnies aériennes, les exigences nationales en matière de propriété et de contrôle réduisent le nombre des concurrents potentiels. Les autorités responsables de la concurrence doivent prendre leurs décisions sur des cas individuels, mais lorsque les compagnies nationales de deux parties à un accord ont conclu des arrangements coopératifs, les gouvernements peuvent souhaiter stimuler le marché en permettant à un nombre plus élevé de transporteurs aériens de se faire concurrence.

1.4 **Une nouvelle approche serait également économiquement profitable pour le secteur**

1.4.1 De nombreuses compagnies aériennes estiment qu'un changement est souhaitable. Dans une mesure croissante, les compagnies aériennes peuvent jouir des mêmes libertés économiques que les autres secteurs. Au même titre qu'eux, elles veulent être libres de faire appel à des capitaux étrangers, de s'étendre en dehors de leurs marchés nationaux et de constituer des entreprises d'une taille permettant des économies d'échelle.

1.4.2 Au cours des dernières années, les restrictions en matière de propriété et de contrôle ont été supprimées et modifiées dans de nombreux autres secteurs économiques, notamment les télécommunications et les services financiers, particulièrement sensibles et stratégiques, et auxquels s'appliquent des régimes réglementaires complexes. Ces secteurs évoluent désormais dans un environnement beaucoup plus ouvert que celui de l'aviation. Nombre de compagnies aériennes veulent être traitées de la même manière.

1.5 **Le cadre de Chicago ne constitue pas un obstacle à une approche plus souple de la propriété et du contrôle**

1.5.1 L'OACI a fait un certain nombre de suggestions concrètes en vue d'une approche plus souple, et il existe de nombreux exemples d'une application souple des règles en matière de propriété et de contrôle. Il y a le cas des pays qui partagent un transporteur national commun appartenant à une série d'actionnaires nationaux. Quant à certains transporteurs nationaux, ils ont été achetés par des propriétaires étrangers, mais ont conservé leurs droits de trafic avec l'autorisation des partenaires bilatéraux de leur État d'origine. Il existe aussi des accords régionaux dans le cadre desquels se sont développés des marchés régionaux avec des régimes régionaux en matière de propriété et de contrôle, tels que la Communauté européenne. Ces initiatives montrent comment on peut modifier les régimes en matière de propriété et de contrôle à l'avantage des consommateurs, des États et des entreprises, et elles concernent tous des membres de l'OACI.

1.6 **Les États ont déjà modifié leurs politiques nationales en matière d'investissement dans d'autres secteurs**

1.6.1 En maintenant une réciprocité stricte dans ce domaine, on donne en fait aux États un droit de veto sur leurs politiques économiques internes mutuelles. L'application stricte des exigences selon lesquelles la propriété et le contrôle des compagnies aériennes doivent être dans les mains de ressortissants d'un État empêche ce dernier de libéraliser ses propres règles internes en matière d'investissement. Cela est désormais impensable dans d'autres secteurs économiques. Il est, par exemple, difficile de concevoir une situation dans laquelle un État retirerait des droits d'interconnexion à une compagnie téléphonique étrangère au motif qu'elle serait passée sous le contrôle d'une entreprise étrangère.

2. **QUE FAUT-IL FAIRE?**

2.1 Sur une base *ad hoc*, de nombreux États se sont livrés à une interprétation large des clauses contenues dans les accords existants. Comme il a été indiqué ci-dessus, il existe des transporteurs appartenant à plusieurs États et des transporteurs appartenant entièrement à des intérêts étrangers à leur pays d'origine.

2.2 **Il est fondamental que les États adoptent d'une manière cohérente une attitude plus souple en matière de propriété et de contrôle**

2.2.1 Cette approche devrait être adoptée plus largement pour permettre aux États de modifier leurs politiques nationales en matière d'investissements, de propriété et de contrôle des compagnies aériennes. Les États doivent pouvoir œuvrer seuls ou avec d'autres pour fixer de nouvelles normes en matière d'investissements dans leurs compagnies aériennes et pour permettre l'ouverture de leurs entreprises à des capitaux étrangers ou à des compagnies aériennes étrangères. Lorsque des États souhaitent modifier leur politique nationale pour permettre à leurs compagnies de se restructurer ou de

s'agrandir, les autres États ne doivent pas y être hostiles, dès lors qu'il peut être garanti d'une manière satisfaisante que les normes, notamment en matière de sécurité, seront dûment maintenues.

2.3 Les États voudront probablement modifier comme ils l'entendent leurs règles sur les investissements, mais il faut que leurs partenaires étrangers l'acceptent

2.3.1 Les changements en matière de propriété et de contrôle peuvent se faire selon plusieurs modalités. Cependant, il faut dans tous les cas que les partenaires bilatéraux de l'État en cause acceptent la désignation.

2.4 Il faut qu'une attitude plus souple soit largement acceptée

2.4.1 Pour faire progresser la restructuration et assurer le développement des transports aériens, en mobilisant le savoir-faire et les investissements internationaux, il faudra probablement que de nombreux États acceptent des désignations de transporteurs sans tenir compte de la question de savoir à qui ils appartiendront un jour. Les transporteurs internationaux desservent de nombreuses liaisons vers beaucoup de pays. Ils ont besoin d'une gamme complète de liaisons pour être rentables. C'est la raison pour laquelle tout changement de propriétaire doit être largement accepté.

2.4.2 Les clauses en matière de propriété et de contrôle contenues dans les accords régissant les liaisons internationales en direction et en provenance de l'Union européenne empêchent les compagnies aériennes d'entamer des restructurations de nature à entraîner des changements dans la nationalité de leurs propriétaires. L'UE et ses États membres devront s'efforcer, avec leurs partenaires, de trouver de nouvelles formules plus souples.

2.5 Il faut que la sécurité soit pleinement garantie pour que ces développements puissent être acceptés

2.5.1 Il est évident qu'il faut tout faire pour préserver les normes de sécurité. Il faut savoir à tout moment quel État est responsable de la surveillance de la sécurité et il faut en outre que cet État soit apte à remplir ce rôle, compte tenu des activités de la compagnie aérienne concernée. Il se peut que la compagnie aérienne en cause soit contrôlée d'une manière efficace dans son lieu d'établissement, si ce dernier diffère de l'État procédant à la désignation, mais à cette fin, il faudra que l'État chargé de la désignation, l'État de l'exploitant et l'État donnant l'acceptation soient satisfaits de ces arrangements. Il convient donc de vérifier que les mécanismes nécessaires sont en place en vue de garantir une surveillance adéquate de la sécurité. Il faut veiller à ce que ces mécanismes soient établis à un niveau approprié et comportent des dispositions sur les règles de sécurité applicables dans chacun des États, ainsi que sur les moyens d'assurer la surveillance de la sécurité. Ils doivent tenir dûment compte des structures de l'OACI et des moyens retenus pour vérifier leur mise en œuvre.

3. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

3.1 Jusqu'à présent, les États ont modifié d'une manière *ad hoc* leurs règles en matière de propriété et de contrôle. Il importe de conserver cette souplesse, pour que les changements soient compatibles avec les besoins économiques, les priorités politiques et les capacités des différents États en matière de surveillance de la sécurité. Tout système universel risque de freiner les États désireux de progresser rapidement, et des textes adoptés en commun risquent d'entraver un secteur qui a besoin de

souplesse pour faire face à un climat économique défavorable et subissant des changements constants. La Conférence doit éviter de se montrer normative à l'excès.

3.2 En conséquence, la Communauté européenne et ses États membres invitent la Conférence à entériner d'une façon générale les principes suivants:

- a) les États doivent s'efforcer d'accéder au souhait des autres États désireux d'améliorer la situation de leur propre secteur, d'encourager la fourniture de nouveaux services aériens, et de permettre à leurs transporteurs aériens de s'agrandir à l'étranger en assouplissant leurs règles concernant les investissements nationaux ou en travaillant avec un groupe d'États pour réaliser les mêmes objectifs;
- b) les États doivent prendre dûment en considération la désignation de toute compagnie aérienne sur une liaison internationale, et les conditions qui y sont liées;
- c) les États doivent envisager d'élaborer des approches communes, que ce soit au niveau multilatéral, plurilatéral ou régional, pour obtenir qu'une attitude plus souple soit largement acceptée en vue de l'application de règles en matière de propriété et de contrôle afin de permettre la normalisation progressive du secteur des transports aériens à cet égard tout en garantissant l'intégrité des normes de sécurité.