

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

Montréal, 24 – 29 mars 2003

**PROJET DE RAPPORT SUR LE POINT 2.3
DE L'ORDRE DU JOUR**

Point 2 : Examen des questions clés de réglementation dans le cadre de la libéralisation
2.3 : Concurrence loyale et mécanismes de protection

**1^{re} PARTIE — MESURES DE SAUVEGARDE POUR
ASSURER UNE CONCURRENCE LOYALE**

Note — L'examen de ce point est divisé en deux parties : 1) mesures de sauvegarde pour assurer une concurrence loyale; 2) viabilité et participation.

2.3.1 Documentation

Le **Secrétariat** (WP/11) examine la question de savoir comment assurer une concurrence loyale dans un environnement en cours de libéralisation, et pense que des mesures de sauvegarde appropriées sont nécessaires pendant la transition. Ces mesures peuvent recouvrir l'introduction progressive de la libéralisation, les lois générales sur la concurrence et/ou des sauvegardes propres à l'aviation. Le Secrétariat présente aussi une proposition d'arrangement réglementaire sous forme de modèle de clause à insérer dans les accords sur les services aériens, que les États peuvent utiliser comme moyen supplémentaire pour dépister, prévenir et éliminer les abus anticoncurrentiels.

La **Géorgie** (WP/40 et WP/42) présente ses vues sur la nécessité d'une libéralisation graduelle de la réglementation des tarifs, et sur le besoin d'aider les compagnies aériennes faibles des pays en développement au moyen d'accords commerciaux détaillés.

Le **Pakistan** (WP/56) pense que des mesures efficaces pour assurer une participation véritable devraient être en place avant que la libéralisation ne soit entreprise, et qu'un mécanisme qui permette de maintenir une saine concurrence doit être développé. Il recommande que la Conférence définisse des critères pour déterminer ce qui constitue un dumping de capacité ou une insuffisance de capacité.

Les **États-Unis** (WP/47) pensent qu'un des freins les plus efficaces au comportement anticoncurrentiel est le fonctionnement de forces du marché normales, sans distorsion, et que des mécanismes efficaces sont déjà en place, dont les lois sur la concurrence en général, ainsi que des arrangements transitoires appropriés et d'autres dispositions des accords bilatéraux sur les services aériens. Ils ne voient pas la nécessité d'élaborer de mécanismes de sauvegarde propres au secteur du transport aérien international.

Cinquante-trois États africains (WP/87) mettent en exergue les mécanismes pour la concurrence loyale qui sont sur le point d'être mis en place en Afrique pour permettre au continent de participer pleinement au transport aérien, et font part de leur accord quant aux conclusions et au projet de modèle de clause figurant dans la note WP/11.

Les **membres de la CAAC** (WP/70) reconnaissent l'importance d'un système garantissant une concurrence loyale dans un environnement libéralisé et la nécessité d'un

code de conduite et d'un mécanisme de règlement des différends. Ils suggèrent que l'OACI actualise le code de conduite et les mesures de sauvegarde relatives à la concurrence loyale et qu'elle élabore un mécanisme de règlement des différends à inclure dans le Modèle d'accord de services aériens.

Les **membres de la CLAC** (WP/99) présentent, notamment, leur position sur la concurrence et les mécanismes de protection, et estiment qu'il devrait y avoir des mécanismes de protection pour assurer les chances de concurrence loyale et équitable pour la fourniture de services de transport aérien dans le processus de libéralisation.

L'**IATA** (WP/28) souligne l'importance et la nécessité du maintien de son système multilatéral des accords intercompagnies et demande aux États de l'appuyer et d'éviter sa fragmentation.

L'**ALADA** (WP/71 — note d'information) prend acte de la position de la CLAC sur cette question et considère qu'il est nécessaire de parvenir à un accord international pour l'application des lois sur la concurrence de manière à éviter une incertitude juridique à la lumière des nouveaux scénarios de concurrence ouverte.

2.3.2 Délibérations

2.3.2.1 Différents points de vue sont exprimés sur la nécessité de sauvegardes pour garantir une concurrence loyale lorsque les États s'engagent dans la libéralisation des services de transport aérien. Selon un de ces points de vue, la législation actuelle sur la concurrence devrait suffire pour cette tâche, mais, à ce sujet, il est indiqué que tous les États n'ont pas de lois sur la concurrence, et qu'en plus, il y a des différences dans la manière dont les États interprètent et appliquent ces lois. La prédétermination de la capacité et la double approbation des tarifs, ainsi que d'autres mesures ex ante et ex post, sont présentées comme moyens de prévenir des actions anticoncurrentielles, mais des préoccupations sont exprimées, selon lesquelles cette approche annulerait les avantages de la libéralisation. En outre, une liste détaillée prescrivant ce qui pourrait constituer un comportement anticoncurrentiel n'est pas considérée comme une bonne idée. Des efforts antérieurs pour quantifier les termes utilisés pour définir les actions anticoncurrentielles, telles que l'établissement d'un prix abusif et le dumping de la capacité, se sont révélés un échec, et il a été indiqué que ce qui pourrait constituer une concurrence déloyale dans un marché peut être une concurrence acceptable dans un autre.

2.3.2.2 Néanmoins, un grand nombre d'États en développement, faisant état du déséquilibre qui existe dans leurs économies et leurs compagnies aériennes par rapport à celles des États développés, estiment qu'il est nécessaire de disposer d'un mécanisme aéronautique pour assurer une concurrence loyale et protéger leur participation efficace et soutenue au transport aérien international. Le mécanisme proposé par le Secrétariat dans la note WP/11 reçoit un ferme appui. Cependant, il faudrait veiller à ce que ce mécanisme de protection ne soit pas utilisé pour entraver la libéralisation ou aboutir à des pratiques d'avant la libéralisation telles que la détermination préalable de la capacité.

2.3.2.3 Un appui est également accordé à un code de conduite pour la concurrence loyale, qui serait fondé sur des principes généraux. À cet égard, il est noté que le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien avait auparavant traité de cette question.

2.3.2.4 Un appui est accordé au maintien du système multilatéral des accords intercompagnies de l'IATA à l'échelle mondiale, bien qu'une augmentation du nombre et des opérations des transporteurs à faible coût ainsi que des alliances de compagnies aériennes semble miner le soutien de l'industrie pour ce programme qui occupe une place privilégiée dans la communauté internationale. Il est cependant indiqué, que le nombre de compagnies aériennes qui participent au système des accords intercompagnies reste élevé et que des efforts sont faits pour le rendre plus efficace.

2.3.3 Conclusions

2.3.3.1 Sur la base de la documentation et de ses délibérations sur les mesures de sauvegarde visant à assurer une concurrence loyale au titre du point 2.3 de l'ordre du jour, la Conférence conclut ce qui suit :

- a) La libéralisation doit être accompagnée de mesures de sauvegarde appropriées pour assurer une concurrence loyale ainsi que la participation effective et durable de tous les transporteurs aériens, quelles que soient leur taille et leur puissance face aux concurrents. Ces mesures devraient être une partie intégrante du processus de libéralisation et un outil évolutif correspondant aux besoins et aux phases de la libéralisation. Elles peuvent recouvrir l'introduction progressive de la libéralisation, les lois générales sur la concurrence et/ou des sauvegardes propres à l'aviation.
- b) Les lois générales sur la concurrence peuvent être un instrument utile dans de nombreux cas, mais, étant donné les différences entre les régimes sur la concurrence, les divers degrés de libéralisation chez les États et le cadre réglementaire distinct du transport aérien international, il faut dans bien des cas des mesures de sauvegarde propres à l'aviation pour prévenir et éliminer la concurrence déloyale dans le transport aérien international. Cela peut se faire au moyen d'une liste de pratiques anticoncurrentielles convenue que les États pourraient employer et, au besoin, modifier ou compléter, comme des signes pour déclencher les actions réglementaires nécessaires.
- c) Dans les cas où les lois nationales sur la concurrence sont appliquées au transport aérien international, il faudrait veiller à éviter les mesures unilatérales. Lorsqu'ils traitent de questions relatives à la concurrence mettant en cause des transporteurs aériens étrangers, les États devraient prendre dûment en compte les préoccupations des autres États concernés. Dans ce contexte, la coopération entre les États, et particulièrement entre les autorités chargées de la concurrence, ainsi qu'entre ces autorités et les autorités aéronautiques, s'est révélée utile pour faciliter la libéralisation et éviter les conflits.
- d) L'harmonisation des différents régimes sur la concurrence demeure un grand défi. Dans les cas où des différends résultent de l'emploi de mesures propres à l'aviation ou de l'application des lois sur la concurrence, les États devraient s'efforcer de les résoudre au moyen des mécanismes de consultation et de règlement des différends prévus dans les accords pertinents sur les services aériens, et, pour ce qui est des lois sur la concurrence, en se servant des éléments indicatifs de l'OACI à ce sujet qui figurent dans le Doc 9587.

- e) L'application extraterritoriale des lois nationales sur la concurrence fragilise les arrangements de coopération, que beaucoup considèrent comme essentiels à l'efficacité, à la régularité et à la viabilité du transport aérien international et dont certaines formes sont avantageuses pour les usagers comme pour les transporteurs aériens. En conséquence, lorsque des lois antitrust ou sur la concurrence s'appliquent à de tels arrangements, une immunité et des exemptions appropriées devraient être prévues pour permettre à la coopération entre les transporteurs de se poursuivre lorsqu'elle est à l'avantage des usagers et des transporteurs aériens, y compris en matière de services intercompagnies.
- f) L'OACI devrait continuer à suivre l'évolution de la situation, et actualiser ses éléments indicatifs sur la concurrence et les mesures de sauvegarde, là où cela est nécessaire et à la lumière de l'évolution de la libéralisation.

2.3.3.2 La Conférence convient que les États devraient accorder une attention adéquate au projet de clause modèle ci-après comme option à utiliser, à leur discrétion, dans les accords de services aériens.

«Sauvegardes contre les pratiques anticoncurrentielles

1. *Les Parties conviennent que les pratiques suivantes de la part de compagnies aériennes peuvent être considérées comme des pratiques concurrentielles éventuellement déloyales qui peuvent mériter d'être examinées de plus près :*
 - a) *l'imposition de tarifs sur des routes à des niveaux qui sont globalement insuffisants pour couvrir les coûts associés à la prestation des services auxquels ils se rapportent;*
 - b) *l'ajout d'une capacité ou d'une fréquence de service excessives;*
 - c) *les pratiques en question sont appliquées durablement et non pas temporairement;*
 - d) *les pratiques en question ont une incidence économique négative importante sur une autre compagnie aérienne ou lui causent de graves préjudices;*
 - e) *les pratiques en question traduisent une intention apparente, ou ont comme effet probable de paralyser une autre compagnie aérienne, de l'exclure ou de l'évincer du marché;*
 - f) *un comportement dénotant un abus de position dominante sur une route considérée.*
2. *Si les autorités aéronautiques d'une des Parties considèrent qu'une opération ou des opérations envisagées ou menées par la compagnie aérienne désignée par l'autre Partie peuvent constituer un comportement concurrentiel déloyal selon les indicateurs cités au paragraphe 1, elles peuvent demander une consultation en application de l'article [__, Consultations] en vue de résoudre le problème. Une telle demande sera accompagnée d'un avis sur les raisons de la demande, et la consultation commencera dans les 15 jours suivant la demande.*

3. *Si les Parties ne parviennent pas à résoudre le problème par voie de consultations, chacune peut invoquer le mécanisme prévu à l'article [__] pour régler le différend.»*

2^e PARTIE — VIABILITÉ ET PARTICIPATION

2.3.4 Documentation

Le **Secrétariat** (WP/12) examine, dans le contexte d'une concurrence loyale et des protections assurées à cet effet, la question de la viabilité ou de la pérennité des transporteurs et de l'assurance des services, y compris la fourniture d'aides ou de subventions publiques. La note conclut, notamment, que les États devraient s'assurer que les aides/subventions destinées à la restructuration des transporteurs aériens et à l'assurance des services n'ont pas une incidence négative sur la concurrence en prenant des mesures transparentes et efficaces. Elle traite aussi des mesures de réglementation visant à garantir une participation effective et continue des pays en développement au transport aérien international et propose des dispositions réglementaires concernant la participation et les mesures préférentielles sous la forme d'un cadre pour une «annexe sur la transition.»

Cinquante-trois États africains (WP/82) réitèrent la nécessité de mesures préférentielles sur une base non réciproque pour les pays en développement, qui a été confirmée par l'Assemblée à sa 32^e session. La note indique que la situation des pays en développement ne s'est toujours pas améliorée malgré les faits nouveaux survenus dans le transport aérien, et propose donc que l'OACI élabore une clause type sur les mesures préférentielles pour faciliter leur mise en œuvre.

2.3.5 Délibérations

2.3.5.1 Il y a un soutien pour réaffirmer la validité des mesures préférentielles. Il y a également un large appui pour les mesures visant à garantir la participation soutenue au transport aérien qui figurent dans la note WP/12 du Secrétariat, même s'il est dit que l'annexe sur la transition proposée n'est pas nécessaire si l'on peut modifier l'accord bilatéral existant ou son tableau de routes pour atteindre les mêmes objectifs.

2.3.5.2 Des aides/subventions gouvernementales aux compagnies aériennes qui soient transparentes et ne faussent pas la concurrence sont considérées comme un moyen acceptable pour soutenir la participation au transport aérien international. Compte tenu de l'importance du tourisme pour les pays les moins développés, il est fait valoir que des services aériens subventionnés pour des routes essentielles au développement touristique, semblables aux services aériens essentiels ou aux routes d'intérêt public dans les pays développés, seraient appropriés.

2.3.6 Conclusions

2.3.6.1 Sur la base de la documentation et de ses délibérations sur la viabilité et la participation au titre du point 2.3 de l'ordre du jour, la Conférence conclut ce qui suit :

- a) Dans une situation de transition vers une libéralisation ou même dans un marché déjà libéralisé, certains États peuvent souhaiter continuer à fournir certaines formes d'assistance à leurs compagnies aériennes pour assurer la viabilité du secteur du transport aérien et répondre à leur souci légitime d'assurer des services. Cependant, les États devraient tenir compte du fait que la fourniture d'aides/subventions gouvernementales qui offrent aux transporteurs aériens nationaux des avantages dont ne disposent pas les concurrents sur le même marché risque de fausser le commerce des services aériens internationaux et de constituer des pratiques concurrentielles déloyales.
- b) En l'absence de méthode de quantification acceptable et du fait de l'existence de diverses mesures non monétaires, il est très difficile d'estimer de façon précise l'aide gouvernementale dans toute son ampleur et l'incidence des aides gouvernementales spécifiques sur la concurrence. Ceci étant, les États devraient reconnaître que toutes mesures prises contre les compagnies aériennes étrangères qui reçoivent des aides/subventions gouvernementales pourraient conduire à des mesures de rétorsion par l'État intéressé et compromettre la libéralisation en cours du transport aérien international.
- c) Il peut y avoir des cas où l'aide gouvernementale peut produire des avantages économiques et/ou sociaux sous forme de restructuration des transporteurs aériens et d'assurance de services. Cependant, même dans ces cas particuliers, les États devraient prendre des mesures transparentes et efficaces, accompagnées de critères et de moyens clairs pour garantir que les aides/subventions gouvernementales n'ont pas d'incidence néfaste sur la concurrence dans le marché.
- d) Les États devraient envisager la possibilité d'identifier et de permettre dans leurs relations de transport aérien une assistance aux services essentiels sur certaines routes intrarégionales particulières qui présentent un caractère de service public.
- e) Pour assurer la participation effective et continue des pays en développement et pour faciliter le processus de libéralisation, les États devraient tenir compte dans leurs relations de transport aérien des intérêts et des besoins des États dont les transporteurs aériens sont moins compétitifs et, s'il y a lieu, leur accorder des mesures préférentielles et des mesures de participation. Ces mesures pourraient faire l'objet de l'«Annexe sur la transition» de leurs accords de transport aérien.

2.3.6.2 L'arrangement réglementaire ci-après, présenté dans le cadre d'une annexe sur la transition assortie de notes explicatives pour son utilisation, est soumis à l'examen de la Conférence en vue de son utilisation par les États contractants, à leur discrétion, dans les accords de transport aérien.

ANNEXE SUR LA TRANSITION*

Les mesures transitoires ci-après expireront le (date) ou à toute date antérieure convenue par les Parties :

1. *Nonobstant les dispositions de l'article _____ (ou de l'Annexe _____), la (les) compagnie(s) aérienne(s) désignée(s) de la Partie A (ou de chaque Partie) peut (peuvent/devra/devront) . . .*
2. *Nonobstant les dispositions de l'article _____ (ou de l'Annexe _____), la (les) compagnie(s) aérienne(s) désignée(s) de la Partie A (ou de chaque Partie) peut (peuvent/devra/devront) . . . comme suit :*
 - a) *du (date) au (date), . . . ;*
 - b) *du (date) au (date), . . .*
3. *Nonobstant les dispositions de l'article _____ (ou de l'Annexe _____), les dispositions ci-après régiront . . .*

***Notes explicatives**

- a) La première clause servira lorsqu'un article particulier (ou une annexe) n'entre pas en vigueur immédiatement, mais est mis en œuvre de façon limitée durant la période de transition. La deuxième est semblable à la première, mais prévoit des étapes. La troisième clause servira lorsqu'un article (ou une annexe) n'entre pas en vigueur immédiatement et qu'un régime différent est appliqué durant la période de transition.
- b) Ce qui suit est une liste indicative, sous la forme de cadre d'une annexe sur la transition qui est soumise à l'examen de la Conférence en vue de son utilisation par les États contractants, à leur discrétion, dans des accords de transport aérien bilatéraux, régionaux ou plurilatéraux. La formulation de l'annexe proposée par le Secrétariat constitue un cadre, dans lequel les parties devront insérer un libellé. Le Doc 9587 contient des éléments sur des mesures de participation et des mesures préférentielles possibles.