



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/EM.9/2
16 avril 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base

Réunion d'experts sur les services de transport
aérien : contribution à la définition du contenu
des initiatives de négociation des pays
en développement concernant à la fois l'AGCS
et des négociations sectorielles présentant
un intérêt pour ces pays

Genève, 21-23 juin 1999

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**INITIATIVES DE NÉGOCIATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
CONCERNANT LES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN**

Rapport du secrétariat de la CNUCED

RÉSUMÉ

Le paysage réglementaire des transports aériens internationaux évolue très rapidement et à de multiples niveaux à la fois, sous l'effet du dynamisme de ce secteur. Cette évolution traduit le souci de satisfaire la demande toujours plus grande de services de transport aérien partout dans le monde en assouplissant la réglementation. Celle-ci n'en reste pas moins très complexe. L'association de la souplesse nécessaire avec la solution de problèmes d'infrastructure, de sécurité et d'environnement peut considérablement limiter la marge de manoeuvre des pouvoirs publics. Le passage d'un régime essentiellement bilatéral à un régime de plus en plus ouvert, même en l'absence d'obstacles d'ordre matériel ou autre, pose des problèmes complexes dont les solutions sont loin d'être évidentes. Il est absolument indispensable que les pays en développement participent activement à tous les niveaux aux modifications de la réglementation afin que leurs objectifs en matière de transport aérien soient couronnés de succès et que les efforts accomplis dans ce domaine soient compatibles entre eux. La révision de l'annexe de l'AGCS relative aux services de transport aérien doit être en concordance avec les travaux de l'OACI et si possible leur apporter un complément. C'est là une des raisons pour lesquelles les pays en développement auraient peut-être intérêt à considérer l'annexe de l'AGCS comme un point de départ qui rendrait la libéralisation plus prévisible et plus facile à expliquer pour tous les pays.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>
I. Principales questions à considérer dans le débat en cours sur les transports aériens	1 - 31
A. Les tendances générales du marché	3 - 8
B. Situation de la demande et de l'offre	9
C. Éléments de la demande qui ont une incidence sur les transports aériens	10 - 13
D. Réglementation	14
E. Réglementation bilatérale	15 - 19
F. Réglementation régionale	20 - 26
G. Le mouvement de libéralisation	27 - 31
II. Problèmes rencontrés par les pays en développement	32 - 53
A. Intérêts commerciaux	32 - 35
B. Questions économiques et politiques officielles	36 - 53
III. Mesures visant à résoudre les problèmes	54 - 79
A. L'OACI et les pays en développement	54 - 57
B. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'annexe sur les services de transport aérien	58 - 79

Encadré 1

Tableaux

Notes

I. PRINCIPALES QUESTIONS À CONSIDÉRER DANS LE DÉBAT EN COURS SUR LES TRANSPORTS AÉRIENS

1. Les transports aériens englobent le trafic passagers, le trafic marchandises et le trafic postal. Tous les acteurs de l'industrie des transports aériens internationaux, notamment les compagnies aériennes (transporteurs), les aéroports, les contrôleurs aériens et l'industrie aéronautique, influent sur les opérations commerciales et la prestation de services. D'autres acteurs ont eux aussi une incidence directe et déterminante sur l'industrie des transports aériens : ce sont les organismes de réglementation du trafic aérien, les fournisseurs de carburant, les sociétés de leasing et les voyagistes.

2. L'industrie a fait preuve d'un dynamisme remarquable malgré l'existence de réglementations un tant soit peu plus restrictives et rigides que celles appliquées dans d'autres secteurs de l'activité économique. Il est devenu nécessaire de modifier ces réglementations et de conclure de nouveaux arrangements commerciaux pour répondre à la demande toujours plus grande de transports aériens. Cette industrie présente bon nombre de caractéristiques que l'on retrouve dans d'autres secteurs mondialisés, par exemple des arrangements internationaux de coopération et des alliances de types divers qui viennent s'ajouter aux fusions et acquisitions nationales, facilitées par les avancées de l'informatique. Comme elle externalise certaines activités, la comptabilité ou encore l'entrée des données et autres prestations liées à l'informatique, par exemple, elle paraît aussi mondiale ou mondialisée que n'importe quel autre secteur d'activités qui participe à l'économie mondiale.

A. Les tendances générales du marché

3. L'industrie des transports aériens, qui occupe l'un des premiers rangs sur la scène internationale, réalise chaque année un chiffre d'affaires brut de 1 140 milliards de dollars des États-Unis dans le monde et a créé 24 millions d'emplois ¹. Il existe une corrélation entre l'essor des transports aériens et celui du tourisme, chaque secteur favorisant l'expansion de l'autre. Depuis une quarantaine d'années, les transports aériens se sont développés plus rapidement que la production mondiale : depuis 1960, le trafic passagers s'est accru de 9 % par an et le fret aérien de 11 % par an alors que dans le même temps le PIB mondial progressait de 3,5 % par an.

4. Les transports aériens se répartissent entre trafic voyageurs (environ 70 % en volume), trafic marchandises (28 %) et services postaux, dont la part est en diminution (2 %). Si l'on considère les recettes, le trafic voyageurs occupe une place encore plus importante avec 88 % du total, contre 11 % pour le fret et le 1 % restant pour la poste. L'un des traits marquants constaté dans le passé et qui devrait persister à l'avenir dans ces trois branches est la disparité des positions concurrentielles entre les transporteurs de nombreux pays en développement et ceux de la plupart des pays développés.

5. Dans toutes les branches, le commerce s'est fortement concentré depuis une trentaine d'années en Amérique du Nord et en Europe, mais on note aussi une progression des parts de marché et des taux de croissance de la région Asie-Pacifique. D'après les prévisions de l'OACI, c'est cette région

qui va le plus augmenter ses parts de marché et son taux de croissance au cours de la présente décennie et de celle qui va suivre. L'Amérique latine, le Moyen-Orient et l'Afrique continueront de progresser plus lentement que les autres régions. Les trois quarts du trafic international de voyageurs sont assurés par des transporteurs de pays développés et un quart par ceux de pays en développement. De même, 60 % environ du fret est transporté par des compagnies de pays développés et 40 % par celles de pays en développement. Parmi les régions en développement, l'Asie-Pacifique est la plus dynamique, toutes catégories confondues, et contribue pour environ 30 % au trafic mondial. La part conjuguée des autres régions en développement, y compris l'Amérique latine et les Caraïbes, le Moyen-Orient et l'Afrique, s'établit à 10 %.

6. De 1985 à 1995, les recettes totales d'exploitation des lignes régulières se sont accrues de 7,5 % en moyenne par an, passant de 166,2 à 291,0 milliards de dollars des États-Unis. Les frais d'exploitation (dépenses) ont progressé au même rythme et sont passés de 156,0 à 274,5 milliards de dollars É.-U. au cours de la même période. Par région, les recettes d'exploitation en 1996 s'établissaient au total à 103,1 milliards de dollars É.-U. et les résultats d'exploitation (bénéfices/pertes (-)) à 6,2 milliards en Amérique du Nord, à 82,4 et 2,7 milliards respectivement en Europe, à 68,0 et 3,2 milliards dans la région Asie-Pacifique, à 14,3 et 0,3 milliards en Amérique latine et dans les Caraïbes, à 8,1 et -0,2 milliards au Moyen-Orient et à 6,6 et 0,1 milliards en Afrique.

7. Les prévisions pour 1995-2005 font apparaître une augmentation du nombre de passagers (de 373 à 680 millions), du fret transporté sur lignes régulières (de 13 à 24,4 millions de tonnes), du nombre de passagers-kilomètres sur lignes régulières (de 1 milliard 241 millions à 2 milliards 395 millions) et du nombre de tonnes-kilomètres de fret sur lignes régulières (de 70 milliards 273 millions à 145 milliards 720 millions) (tableau 1). Le ralentissement marqué de l'activité économique dans la région Asie-Pacifique a entraîné une forte diminution du trafic intérieur et du trafic international dans la région ainsi que des courants de trafic entre celle-ci et les autres régions. C'est pourquoi, pour la période 1995-2005, les prévisions de croissance (en milliards de passagers-kilomètres) ont été revues à la baisse et ramenées de 1,260 à 1,081, et le taux de croissance annuelle moyen de 8,5 à 7 %, pour la région Asie-Pacifique. Pour l'ensemble du monde, elles ont été ramenées de 3,807 à 3,629, et le taux de croissance annuelle moyen de 5,5 à 5 %.

8. De 1988 à 1997, les pays classés parmi les 10 premiers d'après le nombre de passagers-kilomètres en trafic international étaient les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne, les Pays-Bas, Singapour, la France, la République de Corée, l'Australie et le Canada. Pendant la même période, quelques pays en développement figuraient parmi les 30 premiers mondiaux d'après le nombre de passagers-kilomètres (voir tableau 2). Treize des 30 principaux transporteurs mondiaux étaient établis dans des pays en développement.

B. Situation de la demande et de l'offre

9. L'essor considérable du trafic aérien, qui a doublé tous les 10 ans pendant les trois dernières décennies, progressant ainsi à un rythme à peu près deux fois plus rapide que le PIB mondial ², est dû à des changements dans la production, le commerce et l'investissement au niveau mondial, pour ce qui est de la demande, et à des facteurs technologiques ou considérations liées à l'établissement des prix, pour ce qui concerne l'offre. À l'avenir, l'expansion des transports aériens continuera de dépendre au premier chef de la croissance de l'économie mondiale et du commerce international, des coûts des compagnies aériennes (fortement tributaires des prix des carburants) ainsi que de la mesure dans laquelle l'industrie parvient à surmonter les énormes difficultés liées par exemple à la congestion des aéroports et de l'espace aérien, la protection de l'environnement et l'augmentation des besoins en capitaux. La forme et les dimensions des systèmes de transport aérien dépendront également des décisions prises par les pouvoirs publics, en particulier celles qui détermineront la nature et la portée des réglementations économiques imposées aux compagnies aériennes.

C. Éléments de la demande qui ont une incidence sur les transports aériens

10. Les projections de croissance de la demande de transports aériens (en particulier dans la région Asie-Pacifique) établies par l'OACI reposent sur des prévisions macroéconomiques de croissance soutenue de l'économie mondiale (grâce à l'augmentation du revenu disponible), mais la demande de ces transports dépend également de facteurs plus spécifiques, par exemple ³ :

- Le développement du tourisme national et international de loisirs et d'affaires (voir plus loin). Environ 40 % des touristes internationaux qui se rendent à l'étranger voyagent par avion, mais cette proportion devrait augmenter à l'avenir;
- La mondialisation ainsi que l'intégration et l'interpénétration croissantes des économies, qui entraînent une augmentation des voyages d'affaires internationaux ou à l'intérieur d'un même pays, augmentant ainsi la densité du trafic aérien. Cette évolution se caractérise notamment par l'incorporation dans le trafic international de nouvelles régions et de nouveaux pays, ce qui élargit le champ géographique potentiel des transports aériens;
- La persistance de la tendance à l'abaissement des tarifs aériens (qui, à prix constants, ont diminué de 40 % depuis le milieu des années 70);
- L'augmentation de la part des produits peu pondéreux à forte valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et le commerce des pays industrialisés, combinée à l'application de méthodes de production en flux tendu et à effectifs réduits, avec lesquelles le facteur temps prend une importance considérable. Il s'ensuit une augmentation de la demande de fret aérien ⁴;

- L'accroissement de la part des services dans la production totale. Les voyages occupent une plus grande place dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier;
- L'augmentation du nombre de déplacements professionnels internationaux, qui donne lieu à des voyages d'affaires ou pour raisons personnelles;
- La tendance au morcellement des vacances, qui oblige à raccourcir la durée des déplacements;
- L'augmentation de la consommation à l'état frais de denrées périssables provenant de pays lointains (et qui doivent donc être obligatoirement transportées par avion);
- La libéralisation du trafic aérien.

11. L'offre, quant à elle, a évolué sous l'impulsion des mutations qui se sont produites dans le paysage aéronautique. Tout d'abord, l'assouplissement progressif des tarifs a largement favorisé une plus grande liberté des échanges et de la concurrence. Le tarif excursion avec achat anticipé (APEX) que les compagnies régulières ont instauré pour faire contrepoids à l'importance croissante des vols d'affrètement a fait naître une grande concurrence pour la plus grande satisfaction des consommateurs, dans un secteur par ailleurs très isolé, en favorisant un abaissement général des tarifs dû à des réductions de prix en cas de paiement anticipé associé à d'autres conditions (par exemple l'imposition de restrictions concernant la durée du séjour). Par ailleurs, les tarifs sont devenus plus souples à mesure que les consommateurs réguliers bénéficiaient de certains avantages, dans le cadre par exemple de programmes de fidélisation ⁵.

12. En second lieu, les transporteurs ont organisé des systèmes destinés à regrouper dans un "aéroport pivot" central les trafics provenant de routes convergentes. Ce phénomène est apparu pour la première fois aux États-Unis à la suite de la libéralisation du marché national vers la fin des années 70. Sur le plan international, l'adoption de réseaux en étoile a fortement contribué à faire évoluer la concurrence entre les transporteurs qui se sont trouvés dans l'obligation de mettre au point une stratégie internationale (ou internationalisée) pour relier les aéroports pivots et les dessertes locales à l'intérieur et au-delà des frontières nationales. Les pressions en faveur de la création de réseaux véritablement mondiaux composés d'aéroports pivots et de dessertes sont l'une des particularités récentes du paysage aéronautique.

13. Confrontés à la nécessité imposée par le marché de créer des réseaux mondiaux, les transporteurs ont procédé de diverses façons. Rares sont ceux qui ont agi seuls en essayant de mettre en place leur propre système. Certains ont conclu des alliances de commercialisation, assorties parfois d'ententes de participations croisées, qui leur permettent de relier les aéroports pivots au moyen par exemple d'un partage de code. D'après des estimations de l'OCDE, près de 200 compagnies aériennes ont conclu à ce jour plus de 500 alliances ⁶. La plupart prévoient un partage de code, grâce auquel les transporteurs peuvent bénéficier des avantages d'un réseau sans avoir à investir pour étendre leurs propres réseaux. La faveur dont jouit le partage

de code tient également au fait qu'il offre aux transporteurs un précieux moyen de tirer le maximum de leurs droits de trafic, en particulier lorsque ces droits permettent de desservir n'importe quel point en deçà ou au-delà d'un partenaire bilatéral. Les critiques exprimées au sujet du partage de code concernent surtout ses effets sur la concurrence et la satisfaction des consommateurs ⁷. Les alliances en général, et le partage de code en particulier, soumettent les compagnies aériennes à de fortes pressions concurrentielles en offrant un moyen pragmatique de faciliter les transactions malgré les restrictions imposées par les réglementations en vigueur.

D. Réglementation

14. La réglementation des transports aériens internationaux découle à la fois d'accords multilatéraux et d'accords bilatéraux auxquels participent les gouvernements et les compagnies aériennes. Le cadre réglementaire actuel remonte aux années 40, époque à laquelle, faute d'avoir réussi, pendant la Conférence de Chicago de 1944 ou juste après, à mettre au point un vaste accord multilatéral sur l'échange de droits économiques qui serait largement accepté, les États ont eu recours à des accords bilatéraux. Environ 1 950 de ces accords sont actuellement déposés à l'OACI, conformément aux articles 81 et 83 de la Convention de Chicago. De nombreux autres accords dont on connaît l'existence n'ont pas encore été enregistrés. La réglementation mise en place tant au niveau multilatéral que bilatéral a évolué avec le temps. Toutefois, à quelques exceptions près, la réglementation multilatérale qui s'applique au niveau mondial a laissé de côté l'accès aux marchés et a surtout porté sur les aspects techniques et la sécurité des vols internationaux. L'évolution des régimes bilatéraux et plus récemment des régimes multilatéraux appliqués à l'échelle régionale va dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une libéralisation accrue.

E. Réglementation bilatérale

15. Depuis la Conférence de Chicago, la réglementation des transports aériens internationaux découle pour l'essentiel d'accords bilatéraux, dans le cadre desquels les États, dans l'exercice de leur souveraineté sur leur espace aérien, fixent les conditions d'accès au marché pour les transporteurs aériens, les tarifs à appliquer et la quantité de prestations fournies. Ces accords, basés de tout temps sur la réciprocité, comportaient une clause de détermination préalable de la capacité et une clause de double approbation des tarifs, et précisaient les routes entre les villes à desservir (voir encadré 1). Habituellement, une ou deux compagnies aériennes étaient désignées comme compagnies nationales pour les vols internationaux et bénéficiaient donc de droits exclusifs sur ces marchés.

16. L'accord bilatéral qui a exercé le plus d'influence au lendemain de la Conférence de Chicago est celui que le Royaume-Uni et les États-Unis ont conclu en 1946; l'Accord Bermudes I prévoyait que la fixation des tarifs était laissée à la discrétion des compagnies aériennes sous les auspices de l'IATA, sous réserve de la double approbation, la capacité faisant l'objet d'un examen *ex post facto*. L'Accord dit de type Bermudes a servi de modèle pendant les décennies qui ont suivi, mais l'effet de libéralisation qui devait en découler s'est trouvé amoindri par des accords de mise en commun et autres ententes de partage de capacités. Les accords bilatéraux, qu'ils s'inspirent ou non

de l'Accord de type Bermudes, ont cependant beaucoup contribué à stabiliser la réglementation des transports aériens et ont, dans une large mesure, permis la formidable expansion de cette industrie après la guerre.

17. Depuis une quinzaine d'années, les pays ont renégocié de nombreux accords bilatéraux pour en assouplir les dispositions et instaurer un régime plus libéral. Certes, cette renégociation a été plus ou moins approfondie selon le cas mais, de façon générale, les nouveaux accords ont assoupli (voire supprimé) le contrôle de l'État sur les fréquences, la capacité et les prix (qui sont jusqu'à un certain point déterminés par le marché) et augmentent ou tout au moins ne limitent pas le nombre des transporteurs désignés. Cette réorientation des accords bilatéraux de services aériens s'est trouvée renforcée par bon nombre des facteurs qui ont conduit à la libéralisation sur le plan intérieur (recherche d'une plus grande efficacité et d'une concurrence accrue, abaissement des prix, etc.).

18. La politique en matière de transports aériens internationaux a pris une nouvelle direction sous l'impulsion notamment de l'accord bilatéral signé par les États-Unis et les Pays-Bas en 1978 et de l'annonce faite en 1992 par le Département des transports des États-Unis de la mise en application d'une politique "ciel ouvert", qui avait pour but dans un premier temps de libéraliser le trafic aérien avec l'Europe (occidentale) et par la suite avec d'autres pays. La même année, les États-Unis ont passé un accord "ciel ouvert" avec les Pays-Bas et, au cours des années suivantes, signé d'autres accords "ciel ouvert" ou accords très libéraux avec d'autres pays européens (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède, Norvège, Suisse, Islande et Allemagne). En 1995, la signature d'un accord bilatéral entre les États-Unis et le Canada annonçait une vaste libéralisation du trafic aérien transfrontière sur une période de trois ans.

19. L'Accord type sur les routes aériennes provisoires adopté à la Conférence de Chicago a ouvert la voie à l'incorporation de droits commerciaux connexes dans le régime bilatéral. Cet accord portait sur l'application sans discrimination de redevances, les formalités de douane et d'immigration, l'exemption de l'impôt sur les carburants utilisée dans l'aviation ainsi que les critères à appliquer en matière de prises de participation et de contrôle (l'État désignataire ou ses ressortissants doivent posséder une part substantielle du capital d'une compagnie aérienne désignée et en assurer un contrôle effectif). Même si la clause accordant aux compagnies aériennes désignées une "possibilité juste et équitable d'entrer en concurrence" avait souvent servi à résoudre des questions commerciales connexes, les États ont constaté, à mesure que l'industrie se développait, qu'il était nécessaire d'inclure dans les accords bilatéraux des dispositions précises concernant par exemple les taux de conversion, les transferts de gains, la vente et la commercialisation de services aériens, la création de bureaux et la représentation des lignes aériennes (entrée et résidence des personnels qui ne sont pas des ressortissants du pays), l'exonération réciproque de l'impôt sur le revenu, les services d'escale, le partage de code, les services informatisés de réservation et la location d'aéronefs. Certains ont fait valoir que l'incorporation de ces dispositions dans les accords bilatéraux tenait principalement au fait qu'on ne leur avait pas trouvé de meilleure place ailleurs, ce qui pourrait changer avec la mise en application de l'AGCS et de son annexe sur les services de transport aérien (voir chap. III ci-après).

F. Réglementation régionale

20. Il existe également, outre les accords bilatéraux, des arrangements multilatéraux d'application régionale qui précisent à la fois l'ensemble des règlements économiques applicables aux transports aériens internationaux et des points importants liés à ces transports.

21. **Union européenne (UE).** Les États membres ont, sur une période fixée initialement à 10 ans et en trois étapes distinctes, mis en place une réglementation qui devait aboutir à la création d'un marché unique pour les services aériens intra-européens⁸. Le dernier train de mesures de libéralisation, qui a pris effet le 1er janvier 1993, a étendu la réglementation communautaire à des domaines tels que la délivrance de licences, l'accès aux marchés, la tarification, la capacité et la concurrence, les systèmes informatisés de réservation et l'accès à l'aéroport. Cette troisième étape a permis de créer pour la première fois un marché de l'aviation à l'échelle de l'Union européenne, dans lequel quiconque (particulier ou société) faisant partie de la Communauté européenne, quelle que soit sa nationalité, peut créer une entreprise de transport aérien n'importe où à l'intérieur du marché unifié et, à partir de là, exploiter tous les débouchés, où qu'ils se présentent, sans avoir besoin de demander l'autorisation de l'État. Par ailleurs, la distinction entre vols réguliers et vols non réguliers a été supprimée de sorte que les compagnies aériennes peuvent décider elles-mêmes, selon les conditions du marché, le type de services qu'elles sont prêtes à offrir. La tarification a également été laissée à la discrétion des compagnies aériennes, de même que la capacité qu'elles veulent offrir sur le marché⁹.

22. **Pacte andin.** Les États membres du Pacte andin, à savoir la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela, sont convenus en 1991 (décision 297 de la Commission de l'Accord de Carthagène) d'établir une zone "ciel ouvert" dans laquelle toutes leurs compagnies aériennes bénéficieraient sans restriction des cinq libertés de l'air sur le trafic intrazone¹⁰.

23. **Communauté des Caraïbes.** Le 6 juillet 1996, 14 États des Caraïbes, à savoir Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname et Trinité-et-Tobago, ont conclu un accord multilatéral sur l'exploitation des services aériens dans la Communauté des Caraïbes. L'Accord est entré en vigueur le 11 décembre 1998.

24. **MERCOSUR.** L'Accord de Fortaleza, signé le 17 décembre 1996, est le premier accord sur les services aériens négocié par les pays du MERCOSUR - Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay - et par leurs membres associés, la Bolivie et le Chili. L'Accord accordait aux compagnies aériennes sous-régionales la liberté de l'air pour leur trafic intrazone sur les routes qui ne faisaient pas encore l'objet d'accords bilatéraux¹¹.

25. **Asie du Sud-Est.** Le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar et le Viet Nam ont conclu le 14 janvier 1998 un accord de coopération sous-régionale dans le domaine des transports aériens.

26. Il convient de relever que même si tous les accords multilatéraux d'application régionale ont plusieurs points en commun, par exemple leur application à toutes les lignes régulières et l'octroi des première et deuxième libertés, ils se distinguent nettement les uns des autres dans des domaines importants tels que les tarifs, la capacité et les désignations multiples. Les pays en développement ont pris sur le plan régional d'autres initiatives, par exemple la Déclaration de Yamoussoukro, qui recommande, pour l'avenir, de privilégier les activités sous-régionales et les alliances stratégiques entre compagnies aériennes. Dans ce contexte, six États africains (Cap-Vert, Ghana, Guinée-Bissau, Sierra Leone, Nigéria et Gambie) ont conclu, le 4 avril 1997, l'Accord de Banjul qui était destiné à donner suite à la Déclaration ¹².

G. Le mouvement de libéralisation

27. À l'origine, l'impulsion de libéraliser la politique des transports aériens internationaux est venue des États-Unis qui ont décidé d'étendre aux vols internationaux la déréglementation effectuée sur leur marché intérieur. De même, la libéralisation du marché intérieur d'Europe occidentale a conduit les pays d'Europe centrale et orientale à adopter des politiques similaires qui, à moyen terme, devraient être conformes à la politique européenne en matière de transport aérien.

28. Certains pays et territoires en développement ont fortement libéralisé leurs relations bilatérales, par exemple l'Argentine et le Chili, le Venezuela et la Colombie, le Guatemala et le Panama, l'Éthiopie et les Émirats arabes unis, Bahreïn et la Malaisie, enfin Macao et le Népal.

29. La réorientation très marquée de la politique des transports aériens internationaux depuis une quinzaine d'années ¹³ s'inscrit dans le cadre institutionnel existant. Les accords bilatéraux plus libéraux et les accords "ciel ouvert" se concluent toujours entre deux États seulement (mais peuvent néanmoins avoir des incidences sur les pays tiers dans le cas des droits au titre des cinquième et sixième libertés), même si leurs dispositions sont nettement plus souples que celles des accords bilatéraux traditionnels. Ces accords correspondent au régime mis en place par la Convention de Chicago. Par contre, certains mécanismes du marché soumettent la réglementation à des tensions de plus en plus fortes. Les alliances entre compagnies aériennes de pays différents et la pratique du partage de code, par exemple, peuvent ouvrir aux transporteurs un accès préférentiel au trafic protégé par des points d'accès international et le franchisage peut contourner les clauses de nationalité qui apparaissent dans les accords bilatéraux et les restrictions aux prises de participation étrangère dans les compagnies aériennes nationales.

30. Cela dit, un certain nombre des initiatives en matière de réglementation régionale qui ont été exposées plus haut visent à conférer plus de souplesse que celle prévue dans les accords bilatéraux. Il s'agit par exemple de l'adoption d'une réglementation régionale du trafic aérien qui complète ou remplace la structure mise en place sur le plan bilatéral. La politique des transports aériens régionaux s'inscrit dans le contexte plus vaste de l'intégration économique régionale.

31. Ces initiatives semblent indiquer l'existence d'une tendance à la régionalisation de la politique des transports aériens, considérée le plus souvent comme un volet de la construction de marchés communs ou d'une politique d'intégration qui prévoit implicitement une forte intégration des économies des pays membres. Les initiatives régionales concernant les transports aériens n'intègrent pas l'aviation civile dans le commerce des services mais établissent une politique commune des transports aériens qui a une existence propre.

II. PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A. Intérêts commerciaux

32. L'aviation, dans les pays en développement, n'a cessé d'évoluer et de se transformer, mais elle a toujours eu, tout au long de son histoire, un point commun important avec celle des pays développés, à savoir que la politique des pouvoirs publics avait avant tout pour objectif de garantir l'existence d'une compagnie nationale. Le souci des pays en développement de posséder leur propre compagnie aérienne détermine dans une large mesure leur comportement. Tout d'abord, face aux aléas de la politique et des relations économiques mondiales, ils considèrent qu'ils doivent absolument être reliés au monde extérieur. Les pays, en particulier ceux qui sont en développement, répugnent tout particulièrement à se priver d'un transporteur national alors qu'ils savent d'expérience qu'en cas d'urgence, de guerre ou autre crise, un pays se trouve pénalisé par un relativement petit nombre de liaisons avec l'extérieur et par son isolement. Un autre argument important en faveur du maintien d'une compagnie aérienne nationale tient au rôle que les vols internationaux peuvent jouer indirectement dans la survie des lignes intérieures. Il est très fréquent que les pays en développement utilisent les bénéfices réalisés sur les vols internationaux assurés par leur compagnie nationale pour financer les vols intérieurs qui peuvent être tout aussi coûteux qu'indispensables pour le développement. Le maintien d'un transporteur national peut également se justifier pour des raisons de développement telles que la nécessité de transferts technologiques ou de capacités de gestion, ou encore l'obtention de devises.

33. Partout dans le monde, les gouvernements sont de plus en plus conscients de la nécessité d'adapter leurs politiques qui, jusqu'à présent, cherchaient davantage à protéger les intérêts de leur compagnie nationale plutôt que ceux des consommateurs (passagers et chargeurs). En fait, les décisions prises en matière de transport aérien se trouvent depuis un certain temps influencées par des considérations beaucoup plus générales. Par exemple, les politiques qui restreignent la concurrence limitent le potentiel de croissance du tourisme, et les pertes peuvent alors être très importantes.

34. Pour les pays en développement, il s'agit de concilier un certain nombre d'objectifs potentiellement contradictoires, par exemple la protection des transporteurs nationaux et l'assouplissement des restrictions imposées sur les vols intérieurs, afin de parvenir à un renforcement de la concurrence et à un abaissement des tarifs. Ces contradictions tiennent généralement au fait que les transports aériens ont, dans les pays en développement, une double fonction : assurer des liaisons avec les principaux centres commerciaux à l'étranger tout en participant au développement économique et social,

soit au travers de leur contribution à d'autres secteurs de l'économie, soit en fournissant des services aériens sociaux, par exemple aux régions et collectivités isolées.

35. Cette harmonisation d'objectifs potentiellement contradictoires s'inscrit dans un contexte dynamique de restructuration des compagnies aériennes en vue d'en accroître l'efficacité et la compétitivité, ainsi que dans un paysage réglementaire international en pleine mutation. Malgré l'urgence qui s'attache à leurs objectifs légitimes en matière de développement, les pays en développement se trouvent de plus en plus obligés de réduire, voire de supprimer, les subventions tout en préservant une part de marché pour leurs compagnies aériennes, en s'associant à des compagnies de pays développés pour trouver le moyen d'assurer un trafic plus dense, moins coûteux et de meilleure qualité. Les pays en développement, qui pouvaient auparavant se permettre de protéger leurs transporteurs nationaux, doivent maintenant, en s'inspirant des mécanismes du marché, trouver les moyens de contourner les obstacles traditionnels à une plus grande participation au trafic international, faute de quoi ils risqueraient de se retrouver totalement exclus du marché.

B. Questions économiques et politiques officielles

36. L'extension des transports aériens exige l'adoption d'une attitude dynamique sur plusieurs fronts. Il est nécessaire de renforcer la concurrence pour accroître l'efficacité et la qualité, à la fois sur le marché intérieur et le marché international, ne fût-ce qu'à des degrés variables. L'assouplissement des réglementations nationales sur la désignation des compagnies aériennes et des aéroports ainsi que la libéralisation des tarifs ont beaucoup contribué à favoriser l'accroissement de la compétitivité en termes à la fois de prix et de qualité, ce qui a permis aux compagnies aériennes nationales d'améliorer également leurs chances sur les marchés internationaux. Sur la scène mondiale, l'ouverture accrue des marchés aux vols d'affrètement a eu elle aussi le même effet tout en augmentant considérablement le nombre des vols à la disposition des pays qui se trouvent quelque peu à l'écart des grandes routes internationales ¹⁴.

37. Les pays en développement ont également augmenté leur participation aux transports aériens en investissant dans l'amélioration de leur compagnie nationale ou encore en favorisant la privatisation. Ils se sont également montrés très actifs dans la négociation de nouveaux accords régionaux bilatéraux et parfois multilatéraux ¹⁵. La grande question qui se pose alors est de savoir si la négociation d'accords de plus en plus libéraux peut en fait leur assurer la sécurité, la prévisibilité et la participation accrue indispensables, ou s'il leur faut peut-être envisager une démarche plus nuancée (voir plus loin le chapitre III).

38. Un certain nombre de questions présentent un intérêt particulier au regard des politiques officielles. Les paragraphes qui suivent reprennent celles qui présentent le plus d'importance en ce qui concerne les services de transport aérien en général et leurs implications pour les pays en développement en particulier.

a) *Politiques des prix*

39. La tarification est un domaine qui s'est toujours caractérisé par une grande coopération entre transporteurs aériens, même si la politique du chacun pour soi devient de règle, en particulier sur les grandes lignes aériennes, depuis l'assouplissement des réglementations. Les accords tarifaires et le trafic intercompagnies ont permis aux compagnies aériennes des pays en développement d'accroître leur participation. La coordination des tarifs a favorisé les compagnies aériennes des pays en développement et autres petites et moyennes compagnies en leur permettant de profiter des systèmes de compagnies aériennes plus importantes pour vendre leurs services. Cela les a aidées à être présentes sur les marchés internationaux, ce qui est bénéfique non seulement pour les compagnies en question mais aussi pour le maintien de la concurrence dans le transport aérien. La tarification coordonnée a également mis les pays en développement à l'abri des pratiques d'éviction de la part de compagnies qui pourraient assez facilement évincer des compagnies non préparées ou de nouvelles venues par des stratégies de tarification musclées¹⁶. C'est notamment pour cette raison que l'on peut considérer le système de tarification actuel comme bien adapté pour répondre aux principaux besoins des pays en développement dans ce domaine.

b) *Lignes desservies, droits de trafic, capacité*

40. **Lignes desservies.** Une ligne est déterminée par les points (villes) desservis par une compagnie aérienne et représente donc dans les faits le marché de cette compagnie. Généralement, les gouvernements s'accordent au niveau bilatéral au sujet des lignes à desservir, c'est-à-dire du trafic entre un ou plusieurs points d'accès déterminés dans le pays d'origine et un ou plusieurs points d'accès dans le pays étranger. En fait, les pays peuvent désigner plusieurs points d'accès et c'est ce que font généralement les grands pays. C'est pourquoi, dans des négociations strictement bilatérales, ces derniers possèdent souvent un plus grand pouvoir de négociation car ils peuvent offrir plusieurs points d'accès à leurs partenaires commerciaux. Les petits pays et les pays en développement qui n'ont à offrir qu'un seul point d'accès se trouvent souvent désavantagés dès le départ dans ce volet des négociations bilatérales, en particulier si elles sont menées sur une base très rigide de réciprocité. Cependant, les possibilités de trafic touristique et un emplacement géographique propice à des opérations faisant intervenir la sixième liberté peuvent souvent compenser le déséquilibre des atouts de négociation au niveau bilatéral.

41. **Droits de trafic.** Ces droits se rapportent à la nature du trafic que les pays se concèdent mutuellement dans leurs accords. La capacité d'assurer un trafic au-delà ou en deçà de telles ou telles villes peut déterminer dans une large mesure la compétitivité des transporteurs. Les pays qui disposent de réseaux nationaux en étoile bien développés possèdent un avantage à la fois sur les marchés nationaux et les marchés internationaux car ils peuvent réaliser des économies d'échelle et/ou de gamme relativement plus importantes. Les pays en développement se trouvent quant à eux confrontés, face à leurs concurrents, à une tâche particulièrement difficile s'ils veulent mettre en place des réseaux internationaux et obtenir les droits nécessaires à cet effet. Si le volume du trafic est peu élevé et les effets de synergie peu marqués dans leurs opérations nationales, les transporteurs aériens

des pays en développement arrivent sur le marché international sans bénéficier d'économies d'échelle ou de gamme. Même si la compagnie aérienne est relativement efficace, il peut lui être très difficile d'obtenir des droits de trafic au-delà en raison des disparités qui existent entre les pouvoirs de négociation d'un pays en développement et ceux d'un pays qui a beaucoup à offrir dans une négociation bilatérale ¹⁷.

42. **Capacité.** Ce terme désigne une mesure quantitative de l'offre de prestations de transport aérien, exprimée en général en nombre d'aéronefs, en sièges passagers ou en unité de poids ou d'espace, ou encore en fréquence d'une desserte aérienne particulière ¹⁸. Pour les pays en développement, les négociations sur la capacité sont particulièrement difficiles, et cela pour plusieurs raisons, y compris des notions telles que la réciprocité ou encore l'équité et l'égalité des chances entre concurrents, qui font que toute augmentation de capacité offerte par la ou les compagnies aériennes du pays en développement se trouve confrontée à une concurrence plus puissante. Les arguments en faveur ou au détriment de la répartition des capacités dans le contexte de la participation des compagnies des pays en développement au marché mondial varient d'un cas à l'autre, selon les particularités de chaque compagnie, de chaque ligne, etc. Il convient de ne pas oublier que l'expérience acquise de répartition des capacités a bien souvent aidé aussi les transporteurs des pays en développement en leur garantissant un volume minimum de trafic tout en les protégeant contre les capacités et dumping de prix de transporteurs plus importants et financièrement plus solides. De surcroît, la répartition effective des capacités entre les transporteurs aux deux extrémités d'une ligne déterminée est devenue un moyen fiable de relever les tarifs, ce qui permet à chacun des transporteurs d'augmenter sa rentabilité.

*c) Distribution, commercialisation et réduction des coûts :
stratégies et alliances*

43. Les compagnies aériennes s'efforcent d'améliorer la qualité de leur service, de différencier leurs produits des produits concurrents par la publicité, de susciter la confiance des consommateurs par la qualité et la commercialisation, et d'abaisser les coûts pour alléger le prix final du service fourni. Il y a peu encore, les compagnies aériennes pouvaient, dans une large mesure, s'en remettre aux accords bilatéraux pour s'assurer une part confortable d'un marché déterminé. Avec l'accroissement de la concurrence résultant de la libéralisation, les compagnies aériennes ont dû se soumettre davantage aux forces du marché - ce qu'elles ont fait de diverses manières. L'utilisation de programmes complexes de gestion de la recette unitaire et de systèmes informatisés de réservation (SIR), ainsi que la vitesse à laquelle fusions et alliances sont devenues monnaie courante dans l'industrie, attestent de la capacité d'adaptation des transporteurs aériens en dépit de rigidités d'ordre réglementaire. Les compagnies aériennes des pays en développement, même lorsqu'elles parviennent à assurer des opérations à faible coût, ont bien du mal à survivre et à se développer sur cette base uniquement. Outre cet élément, elles doivent mettre au point et fournir des services de qualité tout en appliquant des stratégies de marketing efficaces pour acquérir une certaine part du marché. Les alliances stratégiques, souvent fondées sur des liens régionaux, se sont révélées une réponse viable à cette pression de la concurrence ¹⁹. Une autre réponse, liée en particulier aux difficultés

inhérentes à l'établissement d'une image de marque, est celle du franchisage - pratique par laquelle un nouvel arrivant paie une somme convenue à un grand transporteur international pour pouvoir bénéficier de ses compétences, de sa réputation et de son assistance ²⁰.

44. Il convient de noter que les disparités entre pays développés et pays en développement en termes de connaissances techniques et de moyens de commercialisation sont parfois telles qu'il est difficile de voir comment tous les efforts des pays en développement pourraient être récompensés sans certaines "garanties" de marché. Dans certains cas, des transporteurs nationaux de pays en développement relativement petits, qui présentaient un très bon rapport coût-efficacité, ont eu néanmoins besoin d'une certaine protection afin de compenser, notamment, les gains d'échelle obtenus, en termes de marketing, par les grandes compagnies internationales. Les accords bilatéraux, en particulier les accords de type "prédéterminé" instaurant des contrôles de capacités, ont joué un rôle essentiel à cet égard, en évitant de fait aux compagnies de faible envergure de subir de plein fouet l'impact de la concurrence internationale ²¹.

d) *Subventions*

45. L'octroi de subventions s'est largement répandu dans le secteur de l'aviation. Les formes de subvention les plus caractéristiques sont les subventions pour la restructuration, les subventions croisées et les subventions sociales. Les subventions pour la restructuration prennent de l'importance dès lors que la libéralisation gagne les marchés mondiaux et que les compagnies aériennes demandent un soutien leur permettant de s'adapter à la baisse des coûts et à l'accroissement de la concurrence. Les subventions de ce type ont ceci de défavorable qu'elles entraînent inévitablement des distorsions de la concurrence. Même lorsque l'on cherche expressément à éviter de fausser la concurrence, il peut être difficile de déterminer dans quelle mesure l'aide non commerciale apportée à un transporteur aérien donné se répercute sur les conditions générales de l'offre et de la demande. Les subventions obéissant à des considérations sociales, telles que la nécessité d'assurer des niveaux de services minimaux dans des zones éloignées, ont été essentiellement de type interne. Les arguments en faveur de ces subventions s'articulent autour des critères appliqués et des définitions utilisées pour les justifier.

46. Pour les pays en développement, le principal problème lié à l'octroi de subventions peut être le manque de fonds et l'existence d'autres priorités, telles que la santé et l'éducation, alors que les ressources budgétaires sont limitées. Le fait est que les pays en développement subventionnent leurs compagnies aériennes, surtout lorsque le transporteur appartient en tout ou en partie à l'État, ce qui facilite les injections de capitaux et d'autres formes d'aide telles que la fourniture de garanties pour des prêts. Bien souvent, l'aide dans les pays en développement obéit à une logique fondée sur des objectifs de restructuration et des objectifs sociaux qui ressemble à bien des égards à celle des pays développés. Étant donné les différences dans le volume de l'aide apportée, les pays en développement devraient peut-être s'efforcer de limiter l'aide publique octroyée, car ils risquent d'être les premiers à faire les frais des distorsions qu'elle suscite.

e) Politiques en matière de concurrence

47. Le débat sur le droit de la concurrence à l'échelon national a souvent porté sur la question de savoir si celui-ci devait être de type générique ou sectoriel; sur le plan international en revanche, le souci principal a été la possibilité d'harmoniser les législations nationales ou, tout au moins, d'atténuer les différences dans leur application. Le transport aérien a suscité un certain nombre de questions sectorielles, telles que la coordination tarifaire multilatérale, les alliances entre compagnies aériennes internationales et l'allocation de créneaux dans les aéroports - un créneau étant une heure désignée pour l'atterrissage ou le décollage d'un aéronef.

48. Très souvent, les pays en développement ne réglementent même pas la concurrence. Les questions liées à la concurrence revêtent pourtant une grande importance pour eux, en particulier à l'heure de la libéralisation du transport aérien dans le monde et celle où de nouveaux transporteurs étrangers plus concurrentiels ont tout loisir de recourir à des pratiques abusives. Faute de réussir à harmoniser le droit de la concurrence - objectif ambitieux s'il en est - les pays en développement pourraient peut-être bénéficier d'un mécanisme qui, d'une manière ou d'une autre, pourrait atténuer, ne serait-ce qu'à titre provisoire, les effets de l'ouverture du marché.

49. Avec la libéralisation du transport aérien et l'évolution progressive vers une plus grande ouverture de l'espace aérien, la nécessité de préserver une "concurrence équitable" est devenue plus manifeste dans la mesure où les transporteurs, en présence d'une liberté accrue, peuvent parfois recourir à des pratiques préjudiciables à la concurrence. Parmi ces pratiques, il y a lieu de citer, par exemple, la fixation de tarifs inférieurs aux coûts, l'adjonction d'une capacité excessive ou la fréquence accrue des services, ou encore l'exploitation abusive d'une position dominante sur une route.

f) Règles de propriété

50. Si la tendance actuelle est à la privatisation, il convient tout particulièrement de noter, en ce qui concerne les règles de propriété, qu'un nombre non négligeable de pays en développement exploitent encore des compagnies de transport aérien appartenant à l'État. Sauf exceptions notables, une gestion médiocre de la part des pouvoirs publics, ainsi que le manque d'"initiative", de restructuration, de compagnies qui ont toujours été tributaires de l'aide publique pour poursuivre leurs opérations, ont rendu l'option de la propriété privée très attrayante. Le nombre croissant de compagnies aériennes à participation ou contrôle étranger n'est que la conséquence logique du débat interne sur le secteur nationalisé qui a lieu dans de nombreux pays en développement. Une participation étrangère s'accompagne d'ordinaire d'un apport de connaissances et de compétences spécialisées - un type de privatisation sur lequel les pays en développement tablent de plus en plus.

51. Sous le régime bilatéral classique, les règles de propriété étaient très restrictives, aux dépens très souvent d'une augmentation de la participation des compagnies des pays en développement au marché international. Ces pays, dont les systèmes d'investissement ont souvent été libéralisés, peuvent accéder plus facilement au marché grâce à des dispositions plus souples

en matière de contrôle et de participation en application d'accords bilatéraux ou autres. Des critères de propriété moins rigides ont fait craindre la prolifération, dans le secteur de l'aviation, de pavillons de complaisance, risquant de compromettre la sécurité et permettant aux transporteurs de s'établir dans des paradis fiscaux et de renoncer au pavillon national pour des raisons fiscales. Les pays en développement ont tout intérêt à éviter cette situation, tout en continuant à étudier des moyens de faire accepter leurs régimes d'investissement libéralisés par des partenaires bilatéraux.

g) *Limitations à caractère non réglementaire*

52. Positionnement sur le marché. La difficulté pour les compagnies des pays en développement est de trouver et conserver une place sur le marché. Avec la concurrence accrue sur les marchés internationaux, les compagnies aériennes des pays en développement ne peuvent plus recourir exclusivement à des accords bilatéraux restrictifs pour accéder aux marchés. En fait, plus que de se demander comment "garantir" un certain niveau d'accès au marché, il s'agit davantage de savoir comment s'assurer un niveau d'accès croissant, à la mesure du dynamisme de la concurrence internationale. À cette fin, les compagnies aériennes doivent exercer suffisamment d'attrait pour être acceptées en tant que membres d'alliances, que partenaires dans les accords de partage de code et autres accords de coopération, qu'entreprises pouvant être privatisées avec succès grâce à des capitaux nationaux ou étrangers, ou en tant que sociétés capables de mettre en oeuvre des solutions commerciales telles que le franchisage ou autres arrangements avec des compagnies de rang mondial. Sans une mentalité axée sur les marchés, les compagnies des pays en développement auront de plus en plus de mal à conserver leur part du trafic sur les routes internationales : les régimes réglementaires ne pourront profiter qu'aux compagnies qui se prépareront à faire face à une concurrence accrue. Même sous le régime réglementaire existant - qui, d'une manière générale, est loin d'être libéral - un transporteur peut difficilement se prémunir contre les effets de la concurrence. Les pressions qu'elle exerce accélèrent le rythme des restructurations et des ajustements qui, à leur tour, constituent les conditions préalables nécessaires à la survie - qu'il y ait ou non réforme de la réglementation. Étant donné que la réforme de la réglementation proprement dite tend vers l'élimination des obstacles entravant les transactions, la recherche de solutions axées sur le marché, urgente, l'est d'autant plus pour ceux qui ne s'y sont pas encore employés.

53. Limitations matérielles et autres. S'attendre à une participation accrue des compagnies aériennes - de pays en développement aussi bien que de pays développés - n'a guère de sens si l'infrastructure et les autres limitations qui restreignent la capacité des aéroports et de l'espace aérien ne sont pas prises en considération. L'encombrement continue de représenter un des plus graves problèmes que connaissent les principaux aéroports du monde; il résulte de la croissance ininterrompue du trafic, des mesures prises par les pouvoirs publics, de l'évolution des formules de voyage, des préoccupations écologiques et du resserrement des crédits. Ainsi, les mesures liées à la pollution sonore ont considérablement freiné l'expansion des aéroports. En outre, l'absence de créneaux horaires ne peut manquer de limiter les plans d'expansion, les compagnies, en particulier celles de pays en développement qui n'ont pas pu accéder à certains aéroports pivots, ne pouvant tabler sur une utilisation efficace de l'accès qui, en principe,

leur a été octroyé. Par conséquent, il ne suffit pas de mettre en place des régimes réglementaires qui, en théorie, assurent un meilleur accès, car les limitations liées à l'infrastructure peuvent, dans la pratique, en réduire les effets à néant. Une autre limitation de taille est la situation de l'infrastructure des pays en développement eux-mêmes qui, souvent, ne permet pas d'atteindre les niveaux de qualité et de rentabilité requis dans les services aériens internes et/ou internationaux exploités.

III. MESURES VISANT À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

A. L'OACI et les pays en développement

54. En 1994, la Conférence mondiale sur les transports aériens de l'OACI s'est donné pour objectif général une réforme graduelle, progressive, ordonnée et garantie de la réglementation du transport aérien international vers une ouverture des marchés ²². Elle a également reconnu qu'un régime réglementaire libéralisé ne serait crédible que s'il prévoyait une participation durable de tous les pays, y compris les pays en développement ²³. En outre, la Conférence a examiné la question des mesures préférentielles à l'intention des transporteurs de pays en développement, en vue de formuler d'éventuelles méthodes susceptibles de les aider à faire face à la concurrence de plus en plus vive des transporteurs beaucoup plus puissants des pays développés. Suite à une recommandation de la Conférence, le secrétariat de l'OACI a élaboré une étude sur les mesures préférentielles pour les pays en développement, qui visaient en particulier à accroître leur participation plutôt qu'à leur offrir une protection ²⁴. De plus, le 30 mai 1997, le Conseil de l'OACI a approuvé six recommandations, dont une sur les mesures de participation qui, quoique non préférentielles, tiennent compte de l'intérêt qu'ont les pays en développement à renforcer leur présence sur le marché grâce à des techniques d'accès souples ²⁵.

55. Toutes les mesures proposées dans l'étude de l'OACI sur les mesures préférentielles, bien que citées à titre d'exemples pouvant être appliqués par les pays en développement à tous les niveaux de leur réglementation, pourraient assurément être envisagées dans le contexte d'un régime multilatéral en évolution des services de transport aérien. Fondamentalement, toutes les mesures préconisent la non-réciprocité pour un certain nombre d'aspects importants de la réglementation économique, dont les itinéraires, les droits de cinquième liberté et la capacité. Le but ici est de faciliter l'accès au marché pour les pays en développement afin de compenser la détérioration de leur capacité concurrentielle sur les marchés internationaux. Sans un "avantage au départ", ces pays ne seront pas en mesure d'établir leur présence tangible sur le marché avant que la concurrence des grands transporteurs aériens ne les en empêche totalement.

56. Un autre moyen, proposé dans l'étude de l'OACI, d'assurer une certaine souplesse en faveur des pays en développement porte sur les périodes d'essai, d'adaptation et une libéralisation accélérée entre ces pays. Ces trois propositions visent à permettre aux pays en développement de mettre provisoirement à l'essai leur programme de libéralisation, selon les modalités qu'ils préfèrent, avant de l'appliquer à titre définitif. Cette forme de souplesse a pour avantage d'être raisonnablement dynamique et d'inciter les pays en développement à mettre en oeuvre une libéralisation effective,

même si aucun engagement à long terme n'est pris. La libéralisation et ses effets sur la concurrence pourraient ensuite être suivis pour servir de référence dans l'application d'autres cas.

57. Les pays en développement ont peut-être intérêt à tenir compte des mesures de sauvegarde dont il a également été question à la Conférence de l'OACI de 1994. Celles-ci ont pour objet d'assurer une participation continue de tous les transporteurs aériens lors de circonstances imprévues ou temporaires susceptibles de causer, notamment, un dommage économique notable à un transporteur²⁶. Avec la libéralisation et la concurrence accrues, les compagnies aériennes des pays en développement risquent davantage de pâtir des "surcharges" de services aériens étrangers sur les routes qu'elles desservent, et les pays en développement pourraient effectivement avoir davantage intérêt à exercer des pressions pour que des mécanismes de sauvegarde soient prévus dans le régime de réglementation actuel ou futur.

B. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'annexe sur les services de transport aérien

58. Comme tous les autres secteurs de services, les services de transport aérien relèvent des disciplines de l'AGCS. Toutefois, l'application de l'Accord à ce secteur est nuancée par les dispositions d'une annexe consacrée spécifiquement au transport aérien. La manière dont le secteur est traité dans l'annexe de l'AGCS atteste clairement de sa complexité et de la circonspection avec laquelle décideurs politiques et industriels en envisagent une libéralisation étendue²⁷. Dès sa première rédaction lors du Cycle d'Uruguay, l'annexe s'est principalement caractérisée par une exclusion générale du champ d'application des disciplines de l'AGCS de tous les droits de trafic et des "services directement liés à l'exercice des droits de trafic". De fait, les travaux de rédaction de l'annexe avaient pratiquement tous trait à l'étendue de cette exclusion. Dans ce sens, la solution retenue dans l'annexe représentait un compromis entre les partisans d'une application très limitée de l'AGCS à l'aviation et les défenseurs d'une application suffisamment large pour engager ce secteur dans un processus de libéralisation réellement multilatéral. L'annexe dispose, au paragraphe 5, que "le Conseil du commerce des services examinera périodiquement, et au moins tous les cinq ans, l'évolution de la situation dans le secteur des transports aériens et le fonctionnement de la présente annexe en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur".

59. Quarante pays ont contracté des engagements initiaux dans au moins un des trois services de transport aérien visés par l'AGCS. Trente-trois pays ont pris des engagements relatifs à la réparation et à la maintenance des aéronefs, 26 l'ont fait pour la vente et la commercialisation et 23 pour les services de systèmes informatisés de réservation (SIR). En ce qui concerne l'application du principe NPF, 28 pays ont demandé des dérogations pour au moins un des trois types de services visés par l'Accord. La plupart de ces dérogations portaient sur les SIR et sur la vente et la commercialisation des services de transport aérien.

60. Comme il a été relevé plus haut, les facteurs liés à l'offre qui sont communs à d'autres secteurs de services - tels que la qualité, la rentabilité et une bonne image de marque - sont essentiels pour s'implanter sur le marché

mondial des services de transport aérien. À l'instar d'autres secteurs de services, le transport aérien joue un rôle d'utilité publique dont il faut tenir compte et où les considérations liées à la sécurité publique et à la sécurité nationale sont importantes. Le secteur du transport aérien se distingue en particulier des autres secteurs par les limitations matérielles de la libéralisation et la structure réglementaire existante, où le niveau de l'accès négocié est le facteur déterminant de la pénétration sur le marché. Afin d'augmenter leur part du marché des services aériens, les pays en développement doivent s'employer à renforcer leur pouvoir de négociation pour accroître l'accès au marché de leurs compagnies aériennes et en améliorer la position à l'heure de négocier des accords d'alliance, de partage de code et de réservation de capacité avec les grandes compagnies des pays développés.

61. Pour étudier les techniques qui permettront de faciliter l'accès au marché des compagnies des pays en développement dans la perspective des initiatives des futures négociations sur les services, les paragraphes ci-après font le tour des possibilités qui s'offrent à cette fin dans le cadre des négociations de l'OMC, étant entendu que le Conseil du commerce des services de l'OMC envisagera "la possibilité d'appliquer plus largement" l'AGCS dans le secteur du transport aérien en l'an 2000.

62. Une libéralisation beaucoup plus poussée des services de transport aérien peut être menée à bien dans les limites des paramètres actuels de l'annexe sur les services de transport aérien. Les membres de l'OMC peuvent supprimer des dérogations à la clause NPF ainsi qu'accroître le nombre et la portée des engagements relatifs aux services du "paragraphe 3", c'est-à-dire les services de réparation et de maintenance des aéronefs, la vente et la commercialisation des services de transport aérien et les SIR. Les pays en développement auront toutefois à déterminer dans quelle mesure ils seront compétitifs dans ces secteurs; certains ont montré qu'ils l'étaient pour la fourniture de services de maintenance des aéronefs.

63. Des tentatives ont été faites, sur les plans national et multilatéral dans le cadre de l'OACI, pour parer au risque de pratiques anticoncurrentielles qui résulteraient de la libéralisation. Les négociations de l'OMC pourraient aborder ces questions comme suit : i) conclure un accord multilatéral sur la politique en matière de concurrence; ii) renforcer les dispositions relativement faibles de l'article IX de l'AGCS; ou iii) adopter des règles sectorielles spéciales (analogues, par exemple, à celles de l'annexe au Protocole sur les services de télécommunication de base comme l'avait proposé la Réunion d'experts sur le tourisme), qui pourraient figurer dans l'annexe consacrée aux problèmes liés à la politique de la concurrence spécifiques au secteur des transports aériens dans son ensemble.

64. À l'évidence, les pays en développement ne peuvent pas se permettre d'assurer le niveau de soutien que certains pays développés octroient à leurs compagnies aériennes, à des fins de restructuration ou autres. L'article XV de l'AGCS dispose que les membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter les effets de distorsion sur le commerce; ils reconnaîtront également le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement, et leur accorderont un traitement spécial et différencié

conformément aux dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Ces dispositions s'appliqueraient au secteur du transport aérien, puisqu'il serait difficile d'admettre que les subventions sont directement liées aux droits de trafic aérien. Alors que ces nouvelles dispositions sont en train d'être négociées, rappelons que l'article XV prévoit un échange de renseignements et la tenue de consultations lorsqu'un membre considère qu'une subvention accordée par un autre membre lui est préjudiciable.

65. La question suivante a trait au paragraphe 2 b) de l'annexe concernant "les services directement liés à l'exercice des droits de trafic". Dans sa note au Conseil du commerce des services, le secrétariat de l'OMC appelle l'attention sur des problèmes de définition qui font subsister une incertitude quant à la portée de cette exclusion. Le secrétariat de l'OMC signale un certain nombre d'éléments de l'annexe actuelle sur les services de transport aérien, des listes d'engagements nationales et de l'AGCS lui-même, qui pourraient être révisés en vue d'une plus grande clarté juridique ²⁸. Ainsi, selon la note du secrétariat, on ne sait pas exactement si le secteur de la location d'aéronefs en crédit-bail, dont l'importance économique est considérable (une part de plus de 18 % de la flotte mondiale est la propriété de grandes sociétés de leasing ou est louée par d'autres compagnies ou constructeurs), est visé par l'AGCS. Par conséquent, un élément important de l'examen de l'annexe de l'AGCS serait de convenir d'une définition qui délimiterait la portée du paragraphe 2 b). Une autre prestation en rapport direct avec ce qui précède, souvent considérée comme méritant de figurer dans ce texte, est celle des services d'escale. Toutefois il existe, là encore, de grandes divergences quant à la mesure dans laquelle il est jugé approprié d'adopter une position libérale vis-à-vis de l'offre de compagnies étrangères. Une autre activité fréquemment mentionnée qui peut être considérée de fait comme un sous-secteur à part entière des services de transport aérien est celle des services de fret. En ce qui concerne ces services, par exemple, les pays ont des manières différentes de distribuer leurs parts de service passagers et de service marchandises, surtout pour ce qui est des services de transport mixtes ou "combi", où passagers et fret sont transportés dans le même avion et soumis au même régime réglementaire.

66. L'accès au marché des services de transport aérien pour les pays en développement pose la question clef de savoir quels droits de trafic aérien se trouvent spécifiquement exclus du champ d'application de l'AGCS (c'est-à-dire des services relevant du paragraphe 2 a) de l'annexe). Du point de vue des initiatives de négociation des pays en développement, il s'agit de savoir si le fait d'y inclure les droits de trafic aérien ou certains de leurs composants améliorerait l'accès au marché de ces pays. Comme signalé plus haut, la portée des droits de trafic comprend les routes (autrement dit, les huit libertés), la capacité, les tarifs et d'autres éléments.

67. Concernant la catégorie des services directement liés à l'exercice des droits de trafic, de nombreuses dispositions bilatérales ayant trait à la présence commerciale, au mouvement des personnes physiques et au transfert des bénéfices entreraient normalement dans le cadre des négociations de l'AGCS. D'autres dispositions, traitant des pratiques déloyales de fixation de prix et de l'abus de positions dominantes, pourraient faire l'objet de disciplines

améliorées dans le cadre de la politique de la concurrence, sous les formes proposées plus haut. On pourrait envisager, en vertu d'une décision multilatérale, de dissocier ces éléments des accords bilatéraux sur le trafic aérien et de limiter l'exception, s'il était décidé de la maintenir, aux trois éléments essentiels, à savoir, les routes, les tarifs et la capacité.

68. L'aspect de l'AGCS qui a préoccupé dès le début les négociateurs sur le transport aérien est celui de l'obligation générale d'accorder un traitement NPF inconditionnel. Cette obligation serait applicable même si les accords spécifiques sur le trafic aérien n'étaient pas inscrits dans les listes d'engagements, sauf si une exception sectorielle spécifique était approuvée conformément au paragraphe 2 de l'article II. Que supposerait le traitement NPF inconditionnel ? Il aurait pour conséquences, notamment, que les modalités d'un accord "ciel ouvert" entre deux grands pays, comme les États-Unis d'Amérique et le Canada, ou entre les États-Unis et l'Union européenne, devraient être étendues sans conditions à tous les membres de l'OMC, y compris à ceux qui ne seraient pas nécessairement disposés à conclure de tels accords.

69. Si cette possibilité est envisagée isolément, la question qui se pose à l'évidence est de savoir quel intérêt auraient les deux pays signataires de l'accord "ciel ouvert" à appliquer à des tiers le même traitement inconditionnel. Toutefois, si l'on se place dans la perspective plus large de l'AGCS, il y a lieu de signaler que, dans certains secteurs - dont les services financiers et les services de télécommunication de base -, dans lesquels les pays développés détiennent un avantage compétitif, les pays en développement ont été contraints d'étendre tous leurs engagements sur une base NPF inconditionnelle.

70. Concernant la négociation des routes en général, le traitement NPF supposerait, sur un plan plus détaillé, que si, par exemple, deux pays convenaient de se conférer mutuellement les droits de cinquième liberté, ils devraient accorder les mêmes droits aux compagnies aériennes de tous les autres pays. Pour ce qui est de la capacité et des tarifs, l'extension du traitement NPF semblerait encore plus complexe, même si les accords bilatéraux tendent à prévoir des dispositions sur la capacité et les prix librement déterminés et sur la possibilité d'une concurrence juste et équitable, qui ont généralement permis aux transporteurs aériens de se mettre au niveau des marchés internationaux en termes de capacité et de prix. On pourrait envisager que l'examen de l'annexe sur les services de transport aérien donne lieu à une extension de l'AGCS aux services visés au paragraphe 2 b), à certains éléments des accords bilatéraux sur le trafic aérien - dont la catégorie des "autres éléments" -, et éventuellement à l'attribution des routes.

71. Élargir la portée de l'AGCS permettrait de faire figurer des engagements spécifiques liés au transport aérien dans les listes d'engagements. Ils devraient être formulés sur une base NPF, et toute modification ultérieure supposerait une renégociation et un éventuel dédommagement, y compris dans d'autres secteurs de services ou pour des tarifs applicables aux marchandises. Tous ces engagements, ainsi que les obligations d'application générale (en particulier, le traitement NPF inconditionnel), seraient régis par le Mémorandum d'accord de l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. En outre, toute nouvelle obligation contractée

dans les domaines des subventions ou de la politique de la concurrence, qui porterait particulièrement sur le transport aérien, s'appliquerait aux éléments du secteur "intégrés" dans l'AGCS.

72. Comme indiqué plus haut, le faible poids des pays en développement dans la négociation d'accords bilatéraux sur le trafic aérien est considéré pour eux comme un obstacle de taille à leur pénétration accrue des marchés mondiaux de ces services. En incluant le transport aérien dans le champ d'application de l'AGCS/OMC, on permettrait aux pays en développement de renforcer leur pouvoir de négociation par des compensations réciproques entre le secteur du transport aérien et d'autres secteurs. Les pays en développement jugeant prioritaire l'expansion de leurs exportations de services de transport aérien pourraient faire des concessions dans d'autres secteurs comme, par exemple, en libéralisant l'accès au commerce des marchandises intéressant les principaux pays développés du "marché". Quant aux pays en développement qui n'estiment pas prioritaire le maintien d'une compagnie aérienne nationale forte, ils pourraient libéraliser l'accès au secteur du transport aérien en échange d'autres concessions. Savoir si cette position de négociation potentiellement améliorée peut être réellement mise à profit est une autre question; la capacité des groupements sous-régionaux de pays en développement de maintenir une position de négociation commune pourrait jouer un rôle déterminant en la matière.

73. Cette position de négociation devrait en principe se trouver renforcée par les dispositions de l'article IV, au titre duquel les membres sont tenus de faciliter la participation croissante des pays en développement au commerce mondial des services par des engagements spécifiques négociés, y compris ceux qui sont particulièrement importants pour le secteur du transport aérien, tels que les engagements se rapportant à l'accès à la technologie sur une base commerciale et à l'amélioration de l'accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information.

74. L'étude évoquée précédemment et distribuée par le Secrétaire général de l'OACI en janvier 1997 propose, pour le secteur du transport aérien, un système complet de préférences indiquant neuf mesures préférentielles possibles, pour examen et utilisation éventuelle par les États, qui constitue une approche de substitution ou d'appui. Parmi les mesures proposées figurent : a) la libéralisation de l'accès au marché asymétrique; b) une plus grande souplesse pour les compagnies aériennes des pays en développement en termes de capacité, de partage de code, etc.; c) des périodes d'essai pour l'adoption de nouveaux accords de libéralisation des services aériens; d) un allongement des phases de mise en oeuvre d'accords sur l'accès au marché; e) une libéralisation accélérée entre pays en développement; f) une exemption des prescriptions en matière de propriété et de contrôle effectif; g) la suppression des restrictions à l'utilisation d'aéronefs loués; h) l'utilisation préférentielle de créneaux horaires dans les aéroports; i) un allongement des phases de la libéralisation des services d'escale, de la conversion et du transfert de monnaies, de l'emploi de ressortissants nationaux et des SIR.

75. L'approche la plus constructive dans les initiatives menées en parallèle par l'OMC et l'OACI pourrait consister à assurer la compatibilité réciproque des mesures prises par chaque institution. Ainsi, l'application de l'AGCS

pourrait être étendue aux services du paragraphe 2 b), parmi lesquels nombreux sont ceux qui figurent normalement dans les accords bilatéraux sur le trafic aérien. Les mesures préférentielles proposées par le secrétariat de l'OACI dans son étude pourraient s'appliquer aux autres aspects des droits de trafic aérien, c'est-à-dire au paragraphe 2 a) de l'annexe de l'AGCS, abstraction faite des éléments des accords sur le trafic aérien qui seraient incorporés à l'AGCS. Selon les estimations de l'OACI, dans 55 % environ des 379 accords bilatéraux, amendements et mémorandums d'accord qui auraient été conclus entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1998 figurent une ou plusieurs mesures de participation - telles que la désignation multiple, des dispositions souples en matière de capacité ou un traitement libéralisé pour le trafic non régulier et le fret. Cela pourrait être l'amorce d'une tendance qui, si elle se confirmait, pourrait avec le temps transparaître, d'une manière ou d'une autre, dans les disciplines qui résulteraient de l'AGCS ou de son annexe sur les services de transport aérien. Les résultats auxquels pourrait aboutir un examen de l'annexe en ce qui concerne le rapport entre l'AGCS et les régimes réglementaires existants seraient déterminants en la matière.

76. L'étude de l'OACI sur les mesures préférentielles en faveur des pays en développement propose un certain nombre de mesures qui pourraient figurer dans des accords de diverses natures négociés par des pays en développement. En ce qui concerne l'examen de l'annexe de l'AGCS, il s'agit de savoir si l'on peut ou doit incorporer certaines de ces mesures dans l'annexe proprement dite pour confirmer encore la légitimité de la non-réciprocité dans les relations multilatérales en matière de transport aérien.

77. En premier lieu, il convient de signaler que, pour les pays en développement, reconnaître dans une large mesure la légitimité de la non-réciprocité ne présenterait qu'un intérêt limité, car l'application des dispositions de l'AGCS au transport aérien est elle-même restreinte. Ainsi, un certain nombre de recommandations relatives à l'accès au marché n'exerceraient un effet sur l'AGCS que si l'annexe en était révisée de manière à inclure les droits de trafic : c'est seulement alors que l'AGCS s'appliquerait au droit de desservir des villes, à l'octroi des droits de cinquième liberté et au droit d'exploiter une capacité accrue - recommandations qui sont toutes liées aux droits de trafic. Les recommandations relatives aux critères de propriété et de contrôle et aux questions de "partenaires commerciaux" seraient les seules qui pourraient être mises en oeuvre dans le cadre de l'application actuelle de l'AGCS aux services de transport aérien ²⁹.

78. En second lieu, il faudrait que la conception du développement et des pays en développement soit conforme au traitement prévu par l'AGCS lui-même en la matière. Loin de prévoir un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, l'article IV de l'AGCS sur la participation croissante de ces pays favorise une approche dynamique et axée sur le marché, fondée sur la négociation d'engagements spécifiques et visant à renforcer la capacité des pays en développement de fournir des services grâce à un accès à la technologie sur une base commerciale, ainsi que par l'amélioration de leur accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information. L'article IV s'appliquerait à tous les aspects du secteur du transport aérien "intégrés" dans l'AGCS. Si les éléments essentiels des droits de trafic aérien devaient rester hors de l'AGCS, il faudrait prévoir de reconnaître dans l'annexe de l'AGCS l'importance de l'application des recommandations de l'OACI

aux droits de trafic. Le principe énoncé par l'OACI dans son étude, selon lequel la croissance du secteur du transport aérien international dans les pays en développement servira les intérêts de tous les États ³⁰, qui se justifie par l'opportunité de promouvoir ou de maintenir si possible une participation et une concurrence accrues dans ce secteur, ne fait peut-être que confirmer le caractère prioritaire des mesures préférentielles et de participation en vertu de l'AGCS et d'autres instruments.

79. L'article XXVIII de l'AGCS contient un certain nombre de définitions, dont celle d'une personne morale qui est "détenue" ou "contrôlée" par des personnes d'un membre de l'OMC. Une révision de ces dispositions pour ce qui touche aux prestataires de services aériens pourrait présenter un intérêt pour les pays en développement, puisque des critères de propriété et de contrôle moins stricts pourraient leur faciliter l'accès au marché des services de transport aérien. Ainsi, si une compagnie aérienne détenue par des personnes étrangères ou du type coentreprise, ayant le siège principal de ses opérations commerciales dans un pays en développement, pouvait être considérée comme un prestataire de services aériens de ce pays, la portée de la définition s'en trouverait déjà élargie, facilitant ainsi l'accès au marché de beaucoup de pays en développement. C'est ce qu'a proposé l'OACI, entre autres approches - par exemple, la notion de "communauté d'intérêts" pour les pays en développement faisant partie du même groupement économique -, dans son étude sur les mesures préférentielles et dans les recommandations du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien ³¹. La révision des définitions des notions de propriété et de contrôle est pertinente pour les activités déjà visées par l'annexe de l'AGCS.

Encadré 1

LES DROITS EN TRANSPORT AÉRIEN

Première liberté : droit pour un transporteur d'un pays de survoler le territoire d'un autre pays sans y atterrir.

Deuxième liberté : droit pour un transporteur d'un pays d'atterrir en certains endroits précis d'un autre pays, pour des raisons de ravitaillement ou de maintenance, sans embarquer ou débarquer des passagers, des marchandises ou du courrier.

Troisième liberté : droit pour un transporteur d'un pays de débarquer, à certaines destinations précises de ce pays, des passagers, des marchandises et du courrier embarqués dans un autre pays.

Quatrième liberté : droit pour un transporteur d'un pays d'assurer un service entre un autre pays et celui où il est enregistré.

Cinquième liberté (ou droits ultérieurs) : droit pour un transporteur d'un pays d'assurer un service entre deux pays autres que celui où il est enregistré.

Sixième liberté : droit non officiel pour un transporteur d'un pays d'assurer un service entre deux autres pays en passant par son pays d'origine (combinaison des troisième et quatrième libertés).

Septième liberté : droit pour un transporteur d'un pays d'assurer un service entre deux autres pays.

Source : Données fournies par Rigas Doganis (1991), avec la permission de John Bowen.

Tableau 1

Les 30 premiers pays ou groupes de pays pour le trafic régulier en 1997 et leur classement en 1996 et 1988 ^{1/}

NOMBRE DE PASSAGERS-KILOMÈTRES					NOMBRE DE TONNES-KILOMÈTRES (FRET ET COURRIER)				
Pays ou groupe de pays	Estimation pour 1997 (en millions)	Classement			Pays ou groupe de pays	Estimation pour 1997 (en millions)	Classement		
		1997	1996	1988			1997	1996	1988
États-Unis d'Amérique	267 753	1	1	1	États-Unis d'Amérique	15 917	1	1	1
Royaume-Uni ^{2/}	151 052	2	2	2	République de Corée	7 960	2	3	7
Japon	84 098	3	3	3	Japon	7 643	3	4	2
Allemagne	82 258	4	4	5	Royaume-Uni ^{2/}	6 735	4	2	5
Pays-Bas	70 465	5	5	9	Allemagne	6 267	5	5	3
Singapour	55 459	6	7	6	France	5 129	6	6	4
France	53 781	7	6	4	Singapour	4 872	7	7	8
République de Corée	51 954	8	8	15	Pays-Bas	4 435	8	8	6
Australie	48 554	9	9	7	Suisse	1 887	9	10	12
Canada	40 928	10	10	8	Australie	1 808	10	9	10
Italie	29 285	11	11	14	Canada	1 669	11	11	11
Thaïlande	27 747	12	12	10	Thaïlande	1 638	12	14	16
Suisse	26 160	13	15	13	Italie	1 457	13	12	9
Brésil	25 537	14	14	18	Chine ^{5/}	1 396	14	18	22
Malaisie	24 029	15	13	25	RAS de Hong Kong ^{6/}	2 274	-	-	-
Espagne	23 235	16	16	11	Malaisie	1 364	15	13	26
États du Golfe ^{3/}	21 576	17	17	24	Brésil	1 358	16	15	15
Nouvelle-Zélande	19 970	18	18	19	Israël	1 142	17	16	13
Fédération de Russie	18 135	19	19	-	États du Golfe ^{3/}	1 132	18	17	32
Scandinavie ^{4/}	16 609	20	21	16	Chili	993	19	20	30
Indonésie	16 182	21	22	21	Arabie saoudite	863	20	19	19
Chine ^{5/}	15 781	22	20	30	Nouvelle-Zélande	778	21	21	27
RAS de Hong Kong ^{6/}	19 341	-	-	-	Scandinavie ^{4/}	727	22	23	20
Philippines	14 431	23	24	22	Indonésie	696	23	24	21
Arabie saoudite	13 061	24	23	17	Belgique	691	24	25	14
Inde	12 877	25	25	20	Espagne	675	25	22	17
Afrique du Sud	11 940	26	27	33	Fédération de Russie	513	26	26	-
Israël	11 492	27	26	26	Philippines	479	27	30	29
Belgique	11 277	28	28	28	Inde	443	28	27	18
Mexique	10 983	29	29	23	Afrique du Sud	397	29	32	34
Autriche	9 940	30	30	53	Pakistan	387	30	28	24

Source : OACI, formulaire du transport aérien A-1, et IATA.

^{1/} La plupart des données pour 1997 sont des estimations produites par ordinateur; il est donc possible que le classement et les indices d'augmentation ou de diminution soient différents lorsque les données définitives seront connues.

^{2/} À l'exclusion du trafic de Hong Kong (Chine) pour les six derniers mois de 1997.

^{3/} Quatre États - Bahreïn, Oman, Qatar et Émirats arabes unis - sont associés dans la compagnie aérienne multinationale "Gulf Air".

^{4/} Trois États - Danemark, Norvège et Suède - sont associés dans le consortium "Scandinavian Airlines System".

^{5/} Le classement de la Chine est préliminaire. À des fins statistiques, les données pour la Chine ne tiennent pas compte du trafic dans la Région administrative spéciale de Hong Kong (RAS de Hong Kong) pour les six derniers mois de 1997 ni du trafic de la Province chinoise de Taiwan.

^{6/} Trafic de la Région administrative spéciale de Hong Kong (RAS de Hong Kong) pour les six derniers mois de 1997.

Tableau 2

Les 30 premiers transporteurs aériens pour le trafic régulier en 1997 et leur classement en 1996 et 1988 1/

NOMBRE DE PASSAGERS-KILOMÈTRES					NOMBRE DE TONNES-KILOMÈTRES (FRET ET COURRIER)				
Transporteur	Estimation pour 1997 (en millions)	Classement			Transporteur	Estimation pour 1997 (en millions)	Classement		
		1997	1996	1988			1997	1996	1988
British Airways	99 086	1	1	1	Lufthansa	6 249	1	1	1
United	76 228	2	2	11	Korean Air	5 619	2	2	6
Lufthansa	66 385	3	4	4	Air France	5 056	3	3	3
JAL	62 030	4	3	2	SIA	4 841	4	4	9
Air France	60 751	5	9	6	JAL	4 027	5	6	2
American	55 878	6	5	13	KLM	3 971	6	5	5
KLM	55 595	7	8	9	British Airways	3 876	7	7	7
SIA	55 459	8	6	5	Cathay Pacific	3 621	8	8	10
Northwest	52 370	9	7	8	Federal Express	3 483	9	9	43
Qantas	44 137	10	10	7	United	2 672	10	10	25
Cathay Pacific	38 942	11	11	12	Northwest	2 093	11	11	8
Delta	36 907	12	13	23	Swissair	1 885	12	15	14
Korean Air	34 206	13	12	20	American	1 862	13	12	29
Alitalia	28 720	14	14	19	Nippon Cargo	1 856	14	13	15
Thai Airways	27 747	15	15	14	Asiana <u>2/</u>	1 769	15	19	-
Swissair	24 901	16	17	17	Qantas	1 687	16	14	13
Air Canada	24 147	17	18	21	Thai Airways	1 637	17	18	19
Malaysian Airlines	24 004	18	16	32	Alitalia	1 443	18	16	12
Iberia	21 539	19	19	15	Malaysian Airlines	1 364	19	17	34
Virgin Atlantic	19 158	20	22	53	Delta	1 335	20	22	42
Air New Zealand	18 340	21	20	27	United Parcel <u>2/</u>	1 240	21	21	-
All Nippon Airways	18 306	22	24	46	Polar Air Cargo <u>3/</u>	1 223	22	26	-
Continental	17 376	23	33	18	El Al	1 141	23	20	16
Canadian	16 781	24	21	25	Air Canada	1 059	24	24	20
Varig	16 717	25	25	26	Varig	1 037	25	23	18
SAS	16 157	26	23	22	Lan Chile	896	26	37	47
Garuda	15 592	27	26	28	All Nippon Airways	885	27	28	49
PAL	14 431	28	29	29	Saudia	863	28	25	26
Saudia	13 061	29	27	24	Air China <u>4/</u>	824	29	29	-
Asiana <u>2/</u>	12 527	30	31	-	Air New Zealand	810	30	27	36

Notes

1. Ces chiffres tiennent compte des retombées directes, indirectes et induites de l'industrie des transports aériens (Air Transport Action Group, *The Economic Benefits of Air Transport (1994 data)*, Genève, 1997).
2. OCDE, *L'avenir du transport aérien international*, Paris, 1997, p. 8.
3. Traeger Rolf, "The international air transport industry and policy: present state, trends and outlook", mimeographié, juin 1998.
4. D'après les estimations de l'OACI, une progression de 1 % des exportations mondiales entraîne une augmentation de 1,5 % de la demande de services de fret (OACI, *The world of civil aviation 1993-1996*, Montréal, 1994).
5. Lyle, Chris, *The Future of International Air Transport Regulation*, 1995.
6. OCDE, *L'avenir du transport aérien international*, p. 98 et 99.
7. Il n'est pas rare que des passagers soient déçus lorsqu'on les informe qu'ils voyageront sur un appareil d'une autre compagnie aérienne que celle indiquée sur leur billet.
8. Le premier train de mesures de libéralisation (1988) a interdit les accords de mise en commun jugés incompatibles avec un régime de concurrence. Le deuxième train de mesures (1990) a autorisé les opérations au titre de la cinquième liberté partout dans l'Europe tout en limitant à 50 % la capacité qu'il était possible de vendre sur la première tranche. Le troisième train de mesures, appliqué en janvier 1993, a ouvert un accès total à toutes les destinations à l'intérieur de l'Union européenne au titre des troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième libertés. Van Fenema, H. Peter, *The Liberalization of Air Transport Services in the European Union: Some Recent Developments in the field of EU External Relations*, Beijing, 1995, p. 1.
9. Sorensen, F., "Aviation in the Community: The new legal framework", keynote address in the international colloquium on "The New Legal Framework for Aviation in the European Community", Paris, 17 juin 1993, p. 1 et 2.
10. OACI, "Regional air service arrangements in South America and the Caribbean", *Workshop on Air Transport Regulatory Policy*, San José, Costa Rica, 18-22 août 1997.
11. MERCOSUR, *The Agreement on Sub-regional Air Services between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay*.
12. OACI, *Annual Civil Aviation Report 1997*, p. 15.
13. Cela ne veut pas dire pour autant que la tendance soit à des marchés entièrement libres, mais plutôt que les mesures prises visent à tirer parti de régimes plus libéraux. (OCDE, *L'avenir du transport aérien international, quelle politique face aux mutations mondiales ?*, Paris, 1997, p. 131).
14. CNUCED, "Commerce international des services liés au tourisme : problèmes et options pour les pays en développement", note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/COM.1/EM.6/2, 8 avril 1998, p. 17 et 18.
15. Ibid., p. 19.

16. La question de savoir s'il est justifié de mettre un frein aux pratiques d'éviction, considérant les nombreuses autres imperfections du marché international de l'aviation, dépasse le champ de la présente étude. OCDE, *L'avenir du transport aérien international*, p. 73.

17. Comme les pays en développement l'ont souvent fait valoir dans les réunions internationales, ils n'ont peut-être qu'un pouvoir limité dans des négociations bilatérales, mais ils n'en auraient aucun si la réglementation était décidée par ceux qui ont accès au marché.

18. OACI, *Manuel on the Regulation of International Air Transport*, AT Conf/4-WP/5, Appendix, Part 4.3, p. 1.

19. Les alliances régionales entre petits pays en développement se sont révélées très efficaces, comme dans le cas du groupe TACA en Amérique centrale. Elles peuvent en outre devenir des partenaires intéressants pour de grands transporteurs comme le montre le même groupe TACA qui, à ce titre, a conclu une alliance avec American Airlines. OACI, "Air access: The impact of air transport on tourism - Policy options and strategies for developing countries", communication de M. Charlie Dudley à la Réunion d'experts sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le secteur du tourisme, CNUCED, Genève, 8-10 juin 1998, p. 4.

20. Cette pratique ne va pas sans susciter certaines controverses, en particulier lorsque la grande compagnie aérienne faisant l'objet de la franchise n'exerce pas la prépondérance sur l'itinéraire en question pour les services assurés en son nom par une autre compagnie. Ibid., p. 4.

21. Le cas de Cyprus Airways est souvent cité dans ce contexte. OCDE, *Le transport aérien international : Les enjeux de demain*, p. 76 et 77.

22. OACI, "Secretariat study on preferential measures for developing countries in the economic regulation of international air transport", annexe à la State Letter EC/2/75-97/1, p. 1.

23. Ibid.

24. Ibid., p. 2.

25. Ainsi, la recommandation sur les mesures de participation traite de l'opportunité de prévoir des dispositions moins strictes en matière de capacité, ce qui serait favorable aux pays dont la position est moins forte dans les négociations bilatérales. OACI, Recommandations du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP), Mesures de participation, 30 mai 1997 (ATRP/9-3).

26. Le 30 mai 1997, le Conseil de l'OACI a approuvé une recommandation du Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) relative à un mécanisme de sauvegarde (ATRP/9-1).

27. La Déclaration de Punta del Este a reconnu que le déploiement d'activités dans certains secteurs ne serait pas aisé, en stipulant la nécessité d'élaborer des "disciplines par secteur" dans certains cas précis. Au moment de l'examen à mi-parcours des négociations, aucune solution n'avait été trouvée au problème du "champ d'application". À certains égards, la Déclaration de Montréal a aggravé le problème en faisant référence à la possibilité d'exclure certains secteurs. Parmi les secteurs susceptibles d'être visés figurait celui du transport aérien.

28. "Note d'information du secrétariat sur les services de transport aérien", OMC (S/C/W/59), du 5 novembre 1998, p. 18 à 20.

29. Si l'annexe était révisée de manière à autoriser les pays désireux d'appliquer les règles et principes de l'AGCS à le faire par le biais de leurs listes d'engagements, l'application de mesures préférentielles pourrait également être envisagée.

30. "Note d'information du secrétariat sur les services de transport aérien", OMC (S/C/W/59), du 5 novembre 1998.

31. Dans la recommandation relative à l'élargissement des critères de propriété et de contrôle des compagnies aériennes, la question des pavillons de complaisance a fait l'objet d'une proposition tendant à adopter un critère associant le siège principal d'exploitation et la résidence permanente à une relation étroite avec l'État procédant à la désignation.
