



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

Distr.  
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/25  
TD/B/COM.1/EM.9/3  
23 août 1999

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT  
Commission du commerce des biens  
et services, et des produits de base

**RAPPORT DE LA 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 D'AGCS ET DES NÉGOCIATION  
SECTORIELLES PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR CES PAYS**

tenue au Palais des Nations, à Genève  
du 21 au 23 juin 1999

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Page</u>
I. CONCLUSIONS CONCERTÉES . . . . .	2
II. RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT . . . . .	6
III. QUESTIONS D'ORGANISATION . . . . .	20

**ANNEXE**

Participation . . . . .	21
-------------------------	----

## I. CONCLUSIONS CONCERTÉES <sup>1</sup>

*La Réunion d'experts est parvenue aux conclusions ci-après sur les questions à prendre en considération pour la définition du contenu des initiatives de négociation des pays en développement dans le secteur des transports aériens :*

### A. Libéralisation progressive en vertu des arrangements en vigueur

1. L'actuelle Annexe sur les services de transport aérien de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) exclut du champ d'application des disciplines de l'AGCS les droits de trafic et les services liés à l'exercice des droits de trafic. Elle indique toutefois trois services liés aux transports aériens auxquels les règles de l'AGCS s'appliquent. Les engagements souscrits jusque-là dans ces trois secteurs restent limités.

2. En vue de déterminer les éventuels avantages d'engagements supplémentaires dans les secteurs énumérés au paragraphe 3 de l'Annexe, les signataires de l'AGCS sont instamment priés de réviser leurs engagements et d'envisager d'inclure ces secteurs dans leurs listes d'offres et de demandes.

3. L'application de l'AGCS apparaît ambiguë dans un certain nombre d'autres secteurs. Il est nécessaire de préciser le champ d'application de l'Accord selon le libellé actuel en procédant à une classification plus détaillée du secteur des transports aériens, y compris des activités connexes. Il sera ensuite plus facile d'apprécier le champ d'application de l'Accord.

4. On pourrait ensuite aussi envisager d'élargir ce champ d'application à des services analogues à ceux qui sont énumérés au paragraphe 3 de l'Annexe.

5. Ce travail, faisant appel à la coopération de l'Association du transport aérien international (IATA), de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), devrait notamment porter sur une comparaison des classifications sectorielles actuellement utilisées dans l'AGCS avec celles qui sont couramment utilisées dans l'industrie.

### B. Moyens d'élargir le champ d'application

6. Il conviendrait de continuer d'explorer les possibilités d'englober les transports aériens dans l'AGCS, afin de parvenir à une compréhension plus complète du rôle que celui-ci peut jouer dans la solution des problèmes mentionnés plus haut. Pour pouvoir influencer sur le débat relatif aux transports aériens au Conseil du commerce des services de l'OMC, les participants doivent pouvoir apprécier les options disponibles et leurs incidences.

---

<sup>1</sup>Adoptées par la Réunion d'experts à sa séance plénière de clôture le 23 juin 1999.

7. En vertu de l'AGCS, les membres de l'OMC peuvent demander une exemption à l'application du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) pour certains services du secteur des transports aériens. Les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national ne s'appliquent qu'aux services du secteur figurant dans la liste des engagements de chaque pays.

8. En préparation de la révision de l'Annexe, les membres de l'OMC voudront peut-être explorer, notamment, les options suivantes :

a) Un grand nombre de pays voudront peut-être exclure, en particulier, le mode de fourniture No 1 (fourniture de services au-delà des frontières nationales, ce qui signifie qu'une compagnie aérienne fournit un service à partir de son pays d'origine). Dans ce cas, l'Annexe actuelle pourrait être modifiée de façon :

i) à indiquer que l'exemption ne s'applique qu'à ce mode de livraison; et

ii) à bien préciser quels éléments de l'activité sont pris en compte (uniquement liés aux droits de trafic, mais à définir de façon plus précise, suite aux travaux réalisés sur la définition du secteur);

b) Le mode de fourniture No 2, qui concerne la consommation à l'étranger, est sans doute moins sujet à controverse, mais son champ d'application doit être évalué au cours du processus de négociation;

c) Le mode de fourniture No 3, à savoir la présence commerciale, est de plus en plus courant. Sa prise en compte par l'AGCS ajoute aux possibilités d'adaptation des compagnies aériennes basées dans les pays développés, ainsi qu'aux modes de participation des pays en développement. On constate que les règles en matière d'établissement qui sont appliquées au niveau bilatéral sont de plus en plus flexibles et ouvertes. L'inscription de ce mode de fourniture dans les listes consacrerait la reconnaissance de cette évolution et concrétiserait les avantages de l'AGCS en termes de traitement NPF, d'accès aux marchés et de traitement national;

d) Des engagements concernant le mouvement de personnes physiques - mode de fourniture No 4 - seraient également tout à fait envisageables;

e) Dans le cadre de cette approche du traitement des transports aériens, il faudrait veiller à ce que l'approche de l'AGCS quant à la définition de l'identité nationale soit cohérente avec celle qui est appliquée dans les accords bilatéraux. S'agissant des questions de politique de concurrence, il faudra aussi identifier le pays d'origine de la compagnie aérienne, car il sera important de pouvoir déterminer la juridiction à saisir en cas de plainte. La flexibilité que l'on trouve déjà dans les accords bilatéraux concernant la définition de l'identité du transporteur montre que cette question ne devrait pas poser de gros problèmes.

9. Les États membres voudront peut-être envisager d'ajouter au paragraphe 3 de l'Annexe certains services et activités de transport aérien, ainsi que de réduire la liste des services, activités ou droits de trafic prévus au paragraphe 2 de l'Annexe, en tenant compte des résultats des travaux indiqués aux paragraphes 2 à 5 plus haut.

### **C. Traitement des pays en développement**

10. Devant les préoccupations exprimées par les pays en développement quant à la nécessité d'améliorer leur participation au marché des transports aériens dans des conditions de concurrence équitable, l'OACI, l'IATA, les organisations régionales spécialisées et les États membres ont suggéré un certain nombre de mécanismes pour parvenir à cet objectif. Ces mécanismes représentent des mesures transitoires, et il est recommandé de les étudier attentivement. Les organismes responsables des transports aériens devraient être invités à participer à l'élaboration et à l'application de ces options.

11. Le secrétariat de l'OACI a élaboré un certain nombre de recommandations concernant des mécanismes d'appui, qui portent sur les modalités d'accès aux marchés, l'application des critères de propriété et de contrôle, les mécanismes d'attribution de créneaux, et les activités commerciales. Il conviendrait de réexaminer ces recommandations. Il revient à chaque pays d'envisager l'application de ces options.

12. En outre, d'importantes contributions peuvent être apportées au renforcement des capacités, s'agissant par exemple de la politique de concurrence, des normes (y compris sur des questions d'environnement telles que le bruit, et sur la gestion de l'industrie) et de la mise en valeur des ressources humaines. Il est recommandé d'approfondir diverses modalités de coopération à ces fins, notamment sous les auspices de l'OACI et de l'IATA, le cas échéant.

13. L'examen de l'application de l'AGCS aux transports aériens devrait également porter sur les incidences de cette application sur les dispositions spéciales relatives à la participation des pays en développement. L'article IV impose aux membres de faciliter la participation croissante des pays en développement au commerce mondial des services par des engagements spécifiques négociés, concernant par exemple l'accès à la technologie sur une base commerciale et l'amélioration de l'accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information. Il serait utile d'évaluer de quelle façon l'article IV a été mis en oeuvre d'une manière générale, ainsi que son éventuelle application au secteur des transports aériens.

14. L'article XXV traite de l'assistance technique qui sera fournie aux pays en développement par le secrétariat de l'OMC sous la supervision du Conseil du commerce des services de l'OMC; cette assistance technique sera très utile lorsque les pays auront à faire des choix en matière d'engagements dès lors que l'exemption applicable aux transports aériens aura été levée.

### **D. Questions de politique de concurrence et autres questions de réglementation**

15. Il est important de s'occuper des problèmes de politique de concurrence et de l'application des réglementations nationales, tous éléments qui peuvent être à l'origine de demandes de règlement de différends. Au niveau bilatéral, les mécanismes de règlement des différends n'ont pas été sans susciter des difficultés. Des différends peuvent naître de décisions commerciales des compagnies aériennes ou de pratiques des gouvernements qui ont une incidence directe - par exemple, sur l'accès - ou indirecte - par exemple, du fait de

décisions sanctionnant certains comportements des compagnies aériennes sur le marché. Indépendamment du consensus multilatéral qui est actuellement recherché sur les questions de politique de concurrence, différentes options propres aux transports aériens pourraient être envisagées tout en ménageant la coopération de l'industrie des transports aériens nécessaire pour fixer des normes et maintenir le système interligne de façon à préserver l'intégrité du réseau mondial.

16. L'AGCS contient des dispositions qui peuvent être utilisées pour régler les questions de concurrence et de réglementation. Parmi les divers articles utiles, on peut notamment citer l'article VI (Réglementation intérieure), l'article VIII (Monopoles et fournisseurs exclusifs de services), l'article IX (Pratiques commerciales), l'article X (Mesures de sauvegarde d'urgence) et l'article XV (Subventions). Les dispositions correspondantes ne peuvent toutefois être invoquées que par des États et que dans des situations où sont mis en cause des États, que ce soit directement par leur action (subventions, sauvegardes, réglementation intérieure), ou indirectement par la juridiction qu'ils exercent sur les fournisseurs de services, monopoles ou fournisseurs exclusifs de services. De plus, elles n'ont généralement pas été testées ou développées, et il conviendrait de considérer plus avant les moyens de renforcer, à travers elles, la contribution de l'AGCS.

17. Le document de référence de l'OMC sur les télécommunications de base pourrait servir de modèle pour le traitement des questions de politique de concurrence dans le secteur des transports aériens. Y sont notamment traitées les sauvegardes en matière de concurrence (par exemple, subventions croisées anticoncurrentielles, refus de l'accès aux services), les règles en matière d'interconnexion (dans le cas des transports aériens, accès à l'infrastructure), les obligations en matière de service universel, la transparence, la répartition de ressources limitées telles que les fréquences (dans le cas des transports aériens, créneaux d'atterrissage ou portes d'embarquement) et l'indépendance des organes réglementaires, qui doivent être distincts de tout fournisseur de services. Des travaux analogues sur d'autres modes de transport devraient aussi être entrepris.

18. Une importante suggestion de l'OACI, inspirée de ses travaux antérieurs, était que les États aient recours à un mécanisme de sauvegarde en matière de pratiques anticoncurrentielles, y compris un mécanisme de règlement des différends et de conciliation qui pourrait également être appliqué aux entreprises.

19. L'OACI et l'OMC pourraient collaborer pour clarifier diverses pratiques réglementaires.

20. Les États sont invités à mettre en oeuvre rapidement leurs systèmes de communications, navigation et surveillance et de gestion du trafic aérien (CNS/ATM), prévus dans les plans régionaux de navigation aérienne, afin de réduire l'encombrement des aéroports et de l'espace aérien et de faciliter la réforme de la politique réglementaire.

### **E. Réforme : l'approche régionale**

21. Le nombre d'accords régionaux ne cesse d'augmenter; on en compte actuellement au moins 11, à divers stades d'avancement.

22. Une approche régionale présente un certain nombre d'avantages - développement de la coopération entre les participants, concurrence intrarégionale, expansion des services dans les sous-régions, consolidation et restructuration des compagnies aériennes, plus grande efficacité au niveau régional, renforcement de la compétitivité sur les itinéraires extérieurs à la région, etc.; elle peut aussi influencer sur l'accès aux marchés.

23. L'article V de l'AGCS ne s'applique aux accords régionaux que lorsqu'ils participent d'une structure plus vaste couvrant un nombre substantiel de secteurs. Les pays en développement bénéficient d'une certaine flexibilité pour l'application des accords régionaux, mais cela peut ne pas être suffisant dans le cas d'accords ne s'appliquant qu'à un seul et unique secteur. Certains accords en vigueur en matière de transports aériens font partie d'accords plus vastes d'intégration économique, qui sont visés par l'article V. En pareils cas, l'application de l'AGCS aux transports aériens assujettirait ces accords aux disciplines prévues.

24. Les données manquent encore pour évaluer les effets de ces accords. Il est recommandé de réaliser des travaux supplémentaires sur les coûts et les avantages d'une approche régionale en matière de réforme. Les accords régionaux pourraient être jugés en fonction de leurs règles (transparence, adhésion, modalités d'accès aux marchés pour les non-membres, mise en valeur des ressources humaines, etc.), et l'on pourrait analyser les liens entre ces règles et les résultats économiques. Les résultats de cette analyse pourraient servir à élaborer certains principes pour une approche régionale des réformes en l'absence de règles de l'AGCS, ou à faciliter la notification de ces accords au Conseil du commerce des services de l'OMC si l'AGCS s'applique.

### **F. Préparation en vue des négociations**

25. En collaboration avec l'OACI, ses institutions régionales et d'autres organismes internationaux et régionaux compétents, la CNUCED devrait travailler avec les pays en développement sur ces options et sur la définition du contenu d'initiatives de négociation.

## **II. RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT**

### **A. Contexte**

26. Comme en témoignent les débats de la Réunion d'experts, les pays en développement sont, dans l'ensemble, principalement préoccupés par les conditions de leur participation aux marchés mondiaux du transport aérien. Selon certains experts, ils profiteront de la concurrence dans ce secteur, les marchés concurrentiels étant plus ouverts. En outre, puisque sur ce type de marché, les services proposés sont efficaces, la croissance des secteurs qui recourent au transport aérien de passagers - notamment le tourisme - et de marchandises s'en trouvera stimulée. Il reste que les marchés concurrentiels comportent également des risques. Cela est particulièrement vrai pour

les compagnies aériennes qui ont été relativement protégées par la réglementation et qui ne sont plus détenues par l'État. Dans le même temps, le mouvement de privatisation a accru les contraintes financières pesant sur de nombreuses compagnies nationales.

27. Les marchés internationaux sont actuellement soumis à une réglementation complexe constituée d'accords bilatéraux qui continue d'évoluer sous la pression du marché tout en restant en dehors du champ d'application des règles régissant les échanges internationaux. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne manquera pas d'examiner cette réglementation bilatérale dans le cadre des engagements contractés à l'occasion du Cycle d'Uruguay. Il s'agit de définir les modalités de transition à de nouveaux arrangements. Un certain nombre d'options existent, mais dans une certaine mesure, le régime bilatéral sera probablement réformé de l'intérieur suite à l'application des règles du système multilatéral qui sont énoncées dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). De nombreux participants se sont demandés dans quelles conditions une réforme fondée sur l'AGCS profiterait aux pays en développement. Ils ont constaté que des modifications avaient été apportées au régime bilatéral sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

28. L'accès aux marchés est garanti par le régime bilatéral, mais il est limité et relativement strict car soumis à des conditions de réciprocité. En outre, les désaccords relatifs aux conditions d'accès ne peuvent être réglés que dans le cadre bilatéral, qui met en relation des parties de force inégale. Les accords bilatéraux sont en pleine mutation et nombre d'entre eux sont désormais plus ouverts. Les compagnies aériennes trouvent le moyen de coopérer malgré les contraintes imposées par le bilatéralisme. Des pays tentent des approches régionales en matière de réforme.

29. L'évolution actuelle du secteur du transport aérien n'est pas exempte de risques, notamment en matière de politique de concurrence. En effet, le comportement des alliances de compagnies aériennes, qui deviennent de plus en plus importantes, et les conditions d'accès aux infrastructures essentielles pose de nouveaux problèmes. Un autre sujet de préoccupation est l'existence, même dans des accords en apparence ouverts, de nouvelles formes de discrimination qui ont notamment trait aux modalités d'administration de divers mécanismes de réglementation technique.

30. Plutôt que de se contenter de laisser le régime bilatéral se transformer de lui-même, une autre solution consiste à profiter de l'examen de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien par le Conseil du commerce des services de l'OMC pour accélérer la mise en place d'un régime plus ouvert reposant sur les règles du système multilatéral. Elle entraînerait la suppression des conditions de réciprocité figurant dans les arrangements en vigueur et contribuerait à accroître les profits tirés du commerce des services aériens et à aviver la concurrence sur ces marchés, mais il faudrait remédier aux problèmes de concurrence et aux nouvelles formes de discrimination.

31. Les participants n'avaient pas les moyens d'examiner de manière exhaustive toutes les options possibles. Ils devraient en priorité apporter leur contribution à l'évaluation des modalités d'une réforme s'inspirant

de l'AGCS. Les discussions entre experts ont donné lieu à la formulation de propositions concernant le rôle de la coopération internationale dans le développement et la transformation du régime bilatéral dans la perspective de l'application de l'AGCS ou de ses principes. L'objectif était l'élaboration d'initiatives de négociation par les pays en développement. On a également évoqué la part que pouvait prendre l'OACI, qui avait assumé de nombreuses tâches de réglementation technique et économique dans l'industrie des transports aériens.

## B. Déclarations liminaires

32. Dans sa déclaration liminaire, le **Secrétaire général de la CNUCED** a dit que les services de transport aérien étaient un des moteurs de la mondialisation, jouaient un grand rôle dans l'essor des services touristiques dans les pays en développement et offraient de nouvelles possibilités d'exporter des biens et des services, notamment par les voyages d'affaires. Les services de transport aérien avaient été à l'avant-garde de l'expansion du commerce électronique, autre moteur de la mondialisation, avec la mise en place de systèmes informatisés de réservation (SIR) à distance et de réseaux mondiaux de distribution. La Réunion d'experts se tenait à un moment des plus opportuns puisque l'OMC s'apprêtait à examiner l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien dans la perspective d'étendre le champ d'application de cet accord dans le secteur considéré et préparait l'ouverture d'un cycle de négociations visant à libéraliser progressivement le commerce des services et à accroître les engagements contractés au titre de l'AGCS. Les droits de trafic aérien et les services directement liés à l'exercice de ces droits étaient les seuls services à ne pas être visés par l'Accord.

33. Le Secrétaire général a expliqué les principaux aspects de l'aide que la CNUCED apportait aux pays en développement pour l'élaboration d'initiatives de négociation et a souligné que la Réunion d'experts en faisait partie. Les conclusions adoptées pouvaient donc devenir des objectifs de négociation dans le cadre de l'OMC et de l'OACI. La note d'information que le secrétariat avait établie pour la Réunion comportait déjà des éléments qui pouvaient être pris dans des initiatives de négociation, notamment les propositions tendant à ce que les services auxiliaires déjà visés par l'AGCS soient davantage libéralisés et que d'autres services soient inscrits sur la liste des engagements en étendant l'AGCS aux services actuellement exclus de son champ d'application et directement liés à l'exercice des droits de trafic.

34. L'examen de l'Annexe sur les services de transport aérien serait une occasion importante de mesurer la crédibilité de l'article IV de l'AGCS. Celui-ci visait à accroître la participation des pays en développement au commerce des services objectif qui pouvait être atteint en améliorant l'accès des pays en développement à la technologie, aux réseaux d'information et aux circuits de distribution. Les négociations prévues dans le cadre de l'OMC sur les articles IX et XV concernant respectivement la politique de concurrence et la prévention des distorsions causées par les subventions présenteraient un intérêt pour cet examen. Le Secrétaire général a rappelé que les droits de trafic étaient régis par un réseau d'accords bilatéraux qui rendaient l'application du principe de la nation la plus favorisée (NPF) très difficile. Si ces accords avaient probablement protégé les compagnies aériennes de pays en développement des effets dévastateurs d'une concurrence abusive, ils



les avaient aussi placées en position de faiblesse pour négocier un meilleur accès aux marchés. Les participants pouvaient donc avancer des idées sur la manière dont le principe NPF pouvait être appliqué aux droits de trafic, domaine dans lequel les propositions les plus constructives avaient émané de l'OACI. Les neuf mesures préférentielles proposées par cette dernière, si elles étaient appliquées sur une base universelle et contractuelle, pouvaient permettre de compenser la position de faiblesse des pays en développement dans les négociations bilatérales portant sur l'amélioration de l'accès aux marchés.

35. Le **Secrétaire général de l'OACI** a souligné la contribution que le transport aérien avait apportée au progrès et au développement économiques. Il n'était pas viable pour les pays en développement de laisser la fourniture de services et de liaisons fiables être régie par les disciplines et les mécanismes du marché international. Les principes directeurs de la Convention de Chicago, qui renfermait les statuts de l'OACI, étaient la non-discrimination, la transparence et l'égalité des chances. L'OACI avait concentré ses efforts sur l'établissement de normes minimales en matière de sûreté et de sécurité, mais elle avait aussi anticipé ce que seraient les besoins de l'ensemble de l'industrie des transports aériens et y avait répondu. Ce secteur économique connaissait une évolution rapide caractérisée par des avancées constantes dans les domaines de la technologie, de la commercialisation et de la livraison des services. En général, la majorité des gouvernements ne s'étaient pas contentés de fixer des orientations en matière de transport aérien et de réglementer ce secteur, mais avaient également joué le rôle de prestataires de services. Ils redéfinissaient néanmoins leurs fonctions en matière de réglementation et de prestation de services.

36. Le Secrétaire général a résumé quelques-unes des initiatives les plus importantes auxquelles l'OACI avait été associée et qui visaient à accroître l'efficacité, à stimuler la croissance et à améliorer la sécurité du transport aérien commercial. L'OACI avait lancé une initiative extrêmement complexe et de grande envergure visant à remplacer les systèmes de communications, de navigation, de surveillance et de gestion du trafic aérien basés au sol par des systèmes opérant par satellite. Un plan mondial de sécurité aérienne était en cours d'exécution afin d'évaluer la mise en oeuvre des normes minimales de l'OACI. Celle-ci avait mis au point un mécanisme pleinement opérationnel d'assistance et de formation destiné aux États qui luttent contre les actes illicites tels que le détournement d'avions civils. Elle avait également pris une initiative visant à élargir les sources et les mécanismes de financement des infrastructures aéroportuaires, en particulier dans les pays en développement. Elle donnait des conseils aux pays désireux d'adapter leurs activités de réglementation à une économie en voie de mondialisation, de privatisation et de libéralisation et à un marché de plus en plus concurrentiel.

37. L'expansion du secteur considéré pouvait créer de nouveaux problèmes. Dans la décennie à venir, les besoins d'investissement dans l'infrastructure et dans le renouvellement du matériel seraient énormes. Il ne s'agissait pas de savoir s'il fallait ou non poursuivre la libéralisation, mais de déterminer les modalités de ce processus. Chaque pays libéralisera à son propre rythme et en fonction de ses besoins et de sa situation avec le progrès économique pour objectif ultime. Le secteur était fortement tributaire de la coopération, de

la coordination et de la concurrence mondiales et la difficulté résidait dans l'art de trouver la combinaison de ces facteurs la mieux adaptée à chaque cas particulier.

38. Le Directeur général de l'Association du transport aérien international (IATA) a expliqué pourquoi l'AGCS de 1995 ne s'appliquait pas à tous les services de transport aérien. Les négociateurs avaient constaté que le transport aérien international était régi par plus de 3 500 accords bilatéraux. Ce cadre s'était avéré suffisamment souple pour permettre le développement de services répondant à la demande des consommateurs, pour accroître la concurrence et pour favoriser la poursuite de la coopération nécessaire à la gestion d'un réseau mondial comprenant 190 pays et assurant le transport de 1,5 milliards de passagers par an. Les compagnies aériennes ne voulaient pas d'une double réglementation qui ferait que certains États se conformeraient aux obligations contractées en vertu de l'AGCS, tandis que d'autres s'en tiendraient aux arrangements en vigueur. Elles voulaient conserver la liberté de mettre en oeuvre des accords fondés sur la réciprocité et non sur le principe NPF. En outre, si de nouveaux régimes commerciaux devaient s'appliquer au transport aérien, l'OACI, qui était l'institution des Nations Unies compétente en la matière, était la mieux placée pour prendre en compte les particularités, les arrangements de réglementation et les structures du secteur. En guise de compromis, il avait été convenu d'élaborer une annexe distincte sur le transport aérien qui ne porterait que sur trois services auxiliaires - les services de réparation et de maintenance des aéronefs, la vente et la commercialisation des services de transport aérien, et les services de système informatisés de réservation ("droits commerciaux connexes")- et excluait les routes, les droits de trafic, la capacité, la propriété et le contrôle ("droits principaux").

39. Même sans avoir recours à l'approche multilatérale de l'AGCS, des progrès considérables avaient été réalisés dans la libéralisation du transport aérien par le biais d'arrangements bilatéraux, plurilatéraux et régionaux qui avaient sensiblement modifié le marché. Toutefois, les gouvernements et les compagnies aériennes étaient en général d'accord sur la nécessité de poursuivre la libéralisation de ce marché et de savoir si l'approche de l'AGCS/OMC constituait la meilleure solution pour y parvenir. Un élément important serait l'attitude des pays en développement qui, selon l'industrie : consisterait à se servir des services de transport aérien pour obtenir des concessions dans d'autres secteurs, ce qui serait dans l'intérêt de ces pays mais non dans celui des transporteurs.

40. Le Directeur général a tiré les conclusions ci-après :

a) L'industrie des transports aériens et les négociateurs commerciaux devaient se familiariser respectivement avec l'AGCS et avec les particularités du transport aérien;

b) Il fallait mieux expliquer quels services étaient visés par l'AGCS et établir une classification plus précise des services;

c) Les nouveaux obstacles non économiques devaient être abordés à la lumière de l'Annexe sur les services de transport aérien;

d) Les accords bilatéraux conservaient leur utilité, mais ne pouvaient être multipliés à l'infini;

e) L'industrie préconisait une approche sectorielle des services de transport aérien;

f) Le cycle du millénaire qui devait s'ouvrir fournissait l'occasion d'examiner les obstacles existants et de se demander si l'AGCS pouvait aider à les surmonter;

g) Si l'AGCS s'appliquait aux droits principaux, l'industrie serait soumise à une double réglementation qui serait très difficile à gérer.

41. La perspective du cycle du millénaire avait rouvert le débat sur la libéralisation et obligeait l'industrie des transports aériens à réfléchir de manière constructive à la manière dont un régime multilatéral ou une combinaison de régimes bilatéraux pouvait permettre de poursuivre ce processus conformément à un ensemble prévisible de règles. L'IATA envisageait de revoir sa position avant le début des nouvelles négociations et d'étudier les meilleurs moyens de libéraliser le transport aérien.

### **C. Discussions informelles**

42. Les participants ont débattu de trois thèmes essentiels : la contribution et le champ d'application de l'AGCS, les questions relevant de la politique de concurrence, les accords bilatéraux et les initiatives régionales.

#### **1. Contribution et champ d'application de l'AGCS**

43. Même si l'Annexe de l'AGCS sur les transports aériens ne porte que sur trois types de services correspondant aux droits commerciaux connexes, les experts sont convenus que le processus de libéralisation avait touché tous les sous-secteurs et que les résultats du prochain examen de l'Annexe devront être approuvés par consensus. Les engagements contractés pour les trois types de services susmentionnés étaient limités et les exemptions étaient plus nombreuses que les engagements. L'accès aux marchés s'améliorera à condition que des engagements plus poussés soient contractés.

44. Si la libéralisation du secteur du transport aérien restait l'objectif à long terme, de nombreux experts ont estimé que les pays devraient pouvoir le poursuivre à leur propre rythme. Ils ont également évoqué les mesures préférentielles élaborées par l'OACI, qui devaient servir de référence pour faciliter la mise en oeuvre des réformes. Les mesures préférentielles accordées aux pays en développement devraient toutefois être limitées dans le temps.

45. Pour que les pays en développement puissent participer efficacement aux négociations sur les services et à l'examen de l'Annexe, il faudra que les autorités nationales en charge du transport aérien y soient activement associées. Les pays en développement devraient savoir clairement à quoi s'attendre dans chaque catégorie de services dont le marché sera ouvert à la concurrence. La coopération technique que l'OMC accorde à ces pays au titre de

l'article XXV devrait les y aider. Certains experts de pays en développement ont demandé une assistance technique accrue dans les domaines de la formation et du matériel, notamment en ce qui concerne les nouveaux équipements de sécurité.

46. Les mutations structurelles de l'industrie des transports aériens seront probablement source de confusion et de conflits, d'où l'importance croissante du règlement des différends, qui se fait actuellement à plusieurs niveaux. Si une procédure d'arbitrage est généralement prévue dans les accords bilatéraux, l'OACI a mis au point sa propre procédure de règlement des litiges et le mécanisme de règlement mis en place par l'OMC peut également être utilisé pour les secteurs auxquels s'applique l'Annexe.

47. Des experts ont demandé que les termes énoncés dans l'AGCS soient utilisés de manière plus précise; l'un d'entre eux a souhaité que les "services spécialisés" et les "créneaux aéroportuaires" soient clairement définis, de même que la location, la restauration, l'avitaillement et les services aéroportuaires. L'OACI a établi une définition détaillée du secteur, qui est utilisée par l'industrie et par les pouvoirs publics, mais les mutations constantes que celui-ci connaît compliquent l'exercice. En ce qui concerne l'AGCS, les experts étaient néanmoins d'avis qu'il existait plus d'une interprétation possible des services auxiliaires visés par l'Annexe (pour les services d'escale, par exemple). Le fait que la définition des droits principaux et des droits commerciaux connexes donnée dans l'AGCS ne corresponde pas à celle de l'industrie ne fait probablement que compliquer un peu plus le débat, d'où la nécessité d'établir une définition claire dès le départ. En général, l'approche de l'AGCS avait été souple dans le sens où les parties contractantes pouvaient adopter des définitions différentes de celles convenues lors des négociations sur les services à condition que, ce faisant, leurs engagements soient plus précis. Les discussions pourraient porter sur la définition non seulement des services visés par l'Accord, mais aussi de ceux qui en étaient exclus.

48. En outre, la définition de la "fourniture d'un service" donnée dans l'AGCS, qui incluait la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service, devait probablement être modifiée pour le secteur examiné. En effet, dans l'industrie des transports aériens, la commercialisation et la vente étaient considérées comme des éléments distincts et ne faisaient pas partie de la fourniture de services de transport aérien.

49. Par ailleurs, l'AGCS et certains engagements contractés par les pays dans d'autres secteurs de services visaient déjà des services connexes tels que la location et la restauration. Pour que les disciplines de l'AGCS s'appliquent aux services de transport aérien et que les engagements contractés au titre des services connexes susmentionnés soient étendus aux services de transport aérien, il fallait conclure un accord. Il en allait de même des exemptions relevant de l'article II de l'AGCS (concernant le traitement NPF), un accord étant nécessaire pour que les services de transport aérien fassent l'objet d'une dérogation au traitement NPF. Des exemptions de ce type pouvaient être justifiées au motif qu'elles faciliteraient le passage d'un régime bilatéral à un cadre multilatéral. Les pays en développement avaient profité de la souplesse qu'autorisaient les accords bilatéraux.

La seule manière pour eux de préserver le principe de réciprocité dans le cadre de l'AGCS serait d'inclure les arrangements réciproques dans les exemptions susmentionnées. Le traitement réservé au cabotage et la manière dont le traitement NPF lui serait appliqué méritaient également d'être examinés; l'expérience des transports maritimes pourrait s'avérer utile à cet égard.

50. Il est également pertinent de comparer les critères de propriété tels que définis dans l'AGCS et ceux en vigueur dans l'industrie des transports aériens, qui porte sur les notions de part substantielle du capital et de contrôle effectif. En outre, la législation relative aux critères de propriété n'est pas la même dans tous les pays. Le contrôle effectif est la notion la plus importante, mais sa définition pose problème et reste très subjective. Il pouvait être exercé grâce à une action spécifique correspondant à 1 % du capital. Contrairement à l'industrie des transports maritimes, où les prestataires de services avaient opté pour des pavillons de complaisance, le lien entre la nationalité et le pavillon était particulièrement important dans le secteur du transport aérien en raison, par exemple, des questions de sécurité et de responsabilité. L'évolution du marché traduisait néanmoins un besoin croissant de flexibilité dans le choix du lieu à partir duquel on voulait fournir des services aériens. Pour que les disciplines de l'AGCS s'appliquent au secteur des transports aériens, il faudrait définir la propriété à partir des critères de l'industrie.

51. Le mouvement des personnes physiques posait des problèmes aux pays en développement, d'où l'importance des négociations sur le mode No 4. L'article VII de l'AGCS présentait également un intérêt pour les services de transport aérien dans la mesure où il portait sur la reconnaissance des qualifications des membres d'équipage. Par ailleurs, la réglementation intérieure relative à la délivrance de licences à des personnes morales était visée par l'article VI de l'Accord. Des experts s'inquiétaient de l'application aux services de transport aérien des disciplines générales découlant des dispositions de cet article, dans le souci de préserver les normes de sécurité en vigueur. Ils ont estimé que l'OACI pouvait continuer à jouer le rôle primordial qui est le sien en tant qu'organisme de normalisation du secteur du transport aérien selon des modalités pleinement compatibles avec l'AGCS. L'application des disciplines générales relevant de l'article VI de l'Accord ne devrait pas être incompatible avec les normes de l'OACI, notamment en matière de sécurité. En outre, les pays pourraient invoquer des exceptions générales concernant la sécurité, comme le prévoyait l'article XIV de l'AGCS. Les retards enregistrés dans la délivrance de licences constituaient un obstacle réel à la fourniture de services de transport aérien, cette question étant traitée en partie au paragraphe 3 de l'article VI.

52. L'OACI a proposé un certain nombre d'options en matière de libéralisation :

a) Ne pas modifier l'Annexe de l'AGCS, inciter les membres de l'OMC à accroître le nombre d'engagements contractés dans les sous-secteurs visés par l'Annexe et supprimer les exemptions accordées;

b) Définir exactement les secteurs visés par l'Annexe et préciser le champ d'application de cette dernière : si les sous-secteurs étaient clairement définis, le champ d'application de l'Annexe pourrait être étendu à tous les sous-secteurs qui ne rentreraient strictement ni dans la catégorie des "droits de trafic" ni dans celle des "services directement liés à l'exercice des droits de trafic";

c) Étendre le champ d'application de l'Annexe, notamment à tous les services de transport de marchandises et services non réguliers, qui sont en général moins réglementés dans les accords bilatéraux en vigueur et posent moins de problèmes stratégiques;

d) Étendre le champ d'application de l'Annexe à l'ensemble du secteur du transport aérien, afin de tenir compte des particularités de ce dernier;

e) Utiliser l'AGCS comme vecteur de libéralisation dans le cadre d'arrangements unilatéraux et non négociés : cette option permettrait de ne pas étendre le champ d'application de l'Accord à tous les services de transport aérien et donnerait en même temps la possibilité aux pays d'inscrire la totalité des droits de trafic sur leur liste d'engagements de manière volontaire et unilatérale, avec ou sans condition de réciprocité;

f) Laisser le processus de libéralisation se poursuivre dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux et élaborer, en se fondant sur l'AGCS, les disciplines régissant le secteur du transport aérien dans la mesure où elles portent sur les subventions, sur la participation des pays en développement, sur les pratiques commerciales restrictives, etc.

53. Les experts ont constaté que l'élaboration d'un certain nombre de disciplines de l'AGCS (subventions, sauvegardes et marchés publics) se poursuivait et que toute modification convenue des dispositions de fond de l'Accord, de même que l'établissement de nouvelles disciplines dans ce cadre, affecteraient les engagements supplémentaires contractés dans le domaine des services de transport aérien.

## **2. Questions relevant de la politique de concurrence**

54. Le secteur du transport aérien a recours à des technologies très avancées et utilise des capitaux considérables. En outre, il est très novateur, se trouve dans une phase de transition et se mondialise de plus en plus. Il présente trois caractéristiques particulières :

a) Il est régi par le *principe de la souveraineté*, qui est à la base du rôle important du facteur de la nationalité dans les transports aériens. La souveraineté est la pierre angulaire de la Convention de Chicago, aux termes de laquelle chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire. La place importante accordée à la souveraineté a encouragé une approche bilatérale de l'accès aux marchés. Le secteur s'est également développé sur la base de la notion de compagnie aérienne nationale. De ce fait, les marchés du transport aérien ont un caractère bilatéral et la réciprocité est de règle à bien des égards dans ce secteur. Du fait de ces aspects national, bilatéral et réciproque, de nombreux marchés ont tendance à être des monopoles ou des duopoles, ou dans le meilleur des cas des oligopoles sur le plan de la concurrence;

b) Il est régi par un *système de réglementation complet reposant sur le bilatéralisme*. Cependant, il existe une tendance à déborder du cadre étroit du bilatéralisme, sous l'effet du phénomène nouveau des arrangements régionaux et en raison de la prise en compte, dans les accords bilatéraux, des intérêts du monde du commerce et des affaires, des touristes et des consommateurs, par opposition à la seule prise en considération des intérêts de l'État et de la compagnie aérienne nationale;

c) Il existe une *volonté de participation*, qui trouve son expression dans la notion de compagnie aérienne nationale. Presque tous les pays considèrent que la participation est une nécessité stratégique, bien qu'un grand nombre de pays en développement ayant des marchés étroits et des ressources limitées éprouvent des difficultés pour participer aux activités de transport aérien international et assurer un service fiable aux partenaires commerciaux et aux marchés essentiels. Des formes nouvelles de participation indirecte, telles que le franchisage et l'externalisation, peuvent contribuer à résoudre le problème de la participation. Il est possible d'utiliser des alliances pour obtenir ou maintenir une participation directe lorsque les États ne peuvent fournir les moyens nécessaires à l'exploitation d'une compagnie nationale. Malgré l'importance de la nationalité, des compagnies aériennes qui étaient autrefois des organismes publics ont dû descendre dans l'arène commerciale, après avoir été privatisées ou à tout le moins être devenues des entreprises tenues de réaliser des bénéfices.

55. En raison des évolutions décrites ci-dessus, des questions nouvelles ont pris une importance particulière, notamment l'application de la législation en matière de concurrence, les concentrations dans le secteur aérien, la participation d'étrangers au capital, la protection du consommateur et l'interconnexion entre des systèmes rivaux (systèmes mondiaux de distribution et systèmes informatisés de réservation). Indépendamment du consensus multilatéral qui est actuellement recherché sur les questions de politique de concurrence, on pourrait envisager différents types d'arrangements propres aux transports aériens, tout en sauvegardant la coopération du secteur des transports aériens nécessaire pour fixer des normes et maintenir le système interligne de façon à préserver l'intégrité du réseau mondial.

56. La discussion a également porté sur le fait que les compagnies aériennes sont passées par un processus de privatisation au cours des dix dernières années. Dans certaines régions (telles que l'Afrique), ce processus ne fait que commencer mais d'autres (telles que les Amériques) ont déjà acquis beaucoup d'expérience dans ce domaine. La privatisation n'est bien entendu pas obligatoire, mais il s'agit d'un moyen de confier les activités de transport aérien au secteur privé, qui peut être mieux à même de le gérer que les États. Dans les pays en développement, la privatisation des compagnies aériennes fait souvent partie de stratégies nationales de privatisation plus larges ou de programmes d'ajustement structurel.

57. Il existe actuellement plus de 600 alliances, qui sont toutes très différentes les unes des autres. Il y a également cinq grandes alliances, qui sont extrêmement puissantes sur le marché. Les alliances sont le résultat de stratégies de compagnies aériennes. Elles sont une illustration du processus de mondialisation que traverse le secteur du transport aérien. Actuellement, cependant, elles ne comportent généralement pas de liens au niveau du capital

ni de participations croisées. Les organismes chargés de la réglementation dans le secteur des transports aériens éprouvent des difficultés face à la question des alliances, étant donné qu'ils doivent réglementer du point de vue national un phénomène qui est intrinsèquement international. Leur principale préoccupation semble concerner l'approbation des diverses alliances et l'octroi de dérogations à la législation contre les cartels. Les membres des alliances agissent comme s'ils ne constituaient qu'une seule entité. Pour les compagnies aériennes des pays en développement, l'adhésion à une alliance pourrait constituer un moyen de survivre. Cependant, les alliances n'ont rien d'immuable, c'est-à-dire que ceux qui y participent peuvent s'en retirer ou les modifier s'ils n'en obtiennent pas les avantages qu'ils en attendent. Un expert a fait observer que, lorsque des alliances regroupent des compagnies aériennes très différentes par la taille, les ressources, l'emprise sur le marché et l'accès à des capitaux et à des technologies, elles peuvent faire courir des risques aux partenaires relativement faibles. En Afrique, par exemple, des compagnies aériennes sont en voie de privatisation et concluent des alliances, mais elles deviennent aussi trop dépendantes de capitaux étrangers et d'entreprises étrangères.

58. Les experts ont estimé qu'il serait possible d'analyser les négociations de l'OMC sur les télécommunications de base pour déterminer la possibilité de tirer des enseignements susceptibles d'être appliqués au secteur du transport aérien. L'un des problèmes abordés dans le secteur des télécommunications, par exemple, a été l'accès au réseau, qui est analogue à l'accès aux créneaux aéroportuaires. La transférabilité des numéros dans ce secteur ressemble à la transférabilité des numéros de réservation dans le transport aérien.

59. L'application de restrictions concernant l'utilisation de subventions est un domaine dans lequel des progrès pourraient être accomplis.

60. Deux facteurs sont de nature à limiter l'expansion du transport aérien : l'encombrement de l'espace aérien et des aéroports, et les préoccupations relatives à l'environnement. Dans l'Union européenne, ces dernières prennent une importance croissante et des associations de défense de l'environnement demandent l'imposition de limites, au moyen d'instruments économiques, à l'expansion des transports aériens internationaux, en raison du fait que ces derniers contribuent à la détérioration de l'environnement. Ces deux éléments pourraient entraver l'expansion du secteur du transport aérien, malgré les efforts de libéralisation.

61. Les normes et les pratiques en matière de sécurité doivent être prises en compte dans toute politique de libéralisation et primer toute autre considération. L'OACI a mis au point un grand nombre de normes minimales de sécurité.

62. Des réglementations garantissant un environnement concurrentiel dans le secteur des services de transport aérien, soutenues par un cadre institutionnel approprié dans chaque pays en développement, sont nécessaires pour que la libéralisation de l'accès aux marchés puisse aller de l'avant. L'existence d'un mécanisme de sauvegarde d'urgence constituant une option de repli temporaire pourrait également soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour ouvrir davantage les marchés des services de transport aérien à la concurrence. La mise au point d'un tel mécanisme présenterait



probablement moins de problèmes dans les services de transport aérien que dans d'autres secteurs de services, ne serait-ce que pour des raisons de quantification. Il serait possible d'imposer des restrictions quantitatives, telles qu'une limitation des fréquences.

### **3. Accords bilatéraux et initiatives régionales**

63. La notion de plein accès aux marchés, selon laquelle les droits de trafic ne font l'objet d'aucune restriction au départ, à destination et au-delà des territoires des partenaires, est incorporée dans plus de 50 des 3 500 accords bilatéraux qui régissent actuellement les transports aériens. Ce nombre est certes très peu élevé par rapport au nombre total d'accords, mais l'importance de cette cinquantaine d'accords réside dans l'étendue de leur champ d'application et dans leurs conséquences sur d'autres marchés. Des accords de levée des restrictions peuvent instaurer un accès immédiat aux marchés et ne prévoient donc pas une libéralisation progressive, mais ils ne portent que sur l'accès aux marchés et non sur des questions telles que le droit d'établissement, les investissements étrangers directs ou le cabotage.

64. Les États-Unis ont conclu 35 accords "ciel ouvert" qui lui sont particuliers et ce sont eux qui ont été à l'origine de ce type de réforme. D'autres pays, dont des pays en développement tels que la Malaisie, ont également conclu des accords de ce type. Le Pérou a signé un accord "ciel ouvert" avec les États-Unis, mais ce dernier n'a pas engendré les résultats attendus. En revanche, un accord analogue avec les Pays-Bas fonctionne bien et donne au Pérou des possibilités en matière de tourisme et de commerce. La Bolivie a conclu des accords "ciel ouvert" avec les autres membres du Pacte andin et avec Cuba.

65. Il existe actuellement 11 initiatives de transport aérien au niveau régional qui se trouvent à différents stades de développement. Ces initiatives varient considérablement; elles vont de simples projets d'action future à des accords déjà en vigueur. L'évaluation préliminaire des initiatives régionales semble être positive et l'OACI les considère avec optimisme, estimant qu'il s'agit d'outils qui permettent de libéraliser davantage le secteur. Cependant, lors de la réunion, un expert a souligné que des accords régionaux risquent de créer des obstacles au commerce pour les tiers, qui pourraient éprouver des difficultés à obtenir des concessions. L'expérience a montré que, si l'on donne un retentissement politique important à la conclusion d'un accord régional, ce dernier a de plus grandes chances de succès. Selon la définition de l'OACI, les accords multilatéraux sont des accords, négociés par certains pays, auxquels d'autres pays peuvent adhérer.

66. Les experts ont estimé que les arrangements de l'Union européenne en matière de transport aérien constituent les initiatives régionales les plus avancées, mais qu'ils sont encore incomplets. Les arrangements existants dans ce secteur sont souvent liés à des programmes d'intégration économique visant une libéralisation du commerce dans le même espace économique. Les pays en développement considèrent que l'intégration régionale dans ce secteur est un moyen d'améliorer leur position de négociation en ce qui concerne des accords conclus avec des pays développés sur l'accès aux marchés. Jusqu'à présent, dans de nombreux cas, des membres d'organisations régionales ont négocié des droits au titre de la cinquième liberté à titre individuel et non

collectivement. Cependant, des groupements régionaux pourraient élaborer des règles internes concernant le cabotage, qui ne porteraient pas sur des routes ayant fait l'objet de négociations bilatérales. Lors de négociations avec des tiers, ce sont ces derniers qui ont souvent des difficultés à accepter le cadre de négociation avec un groupe de pays en ce qui concerne le partage de codes, la propriété, etc. Les pays en développement s'efforcent d'approfondir l'intégration, car ils estiment que de tels processus qui ont eu lieu dans l'Union européenne les excluent et empêchent leurs transporteurs d'accroître leur part de ce marché. Les pays du Pacte andin essaient d'élargir leur accord "ciel ouvert" à des pays tiers.

67. L'Afrique du Sud, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont créé une compagnie aérienne régionale commune en 1995, en vue d'unifier le marché dans la région et de constituer un pivot ("hub") régional. Cette alliance régionale pourrait envisager d'adhérer à des alliances plus importantes à l'avenir. Étant régionale, elle se trouvera probablement dans une position plus avantageuse pour négocier les conditions de sa participation à une alliance plus importante. Les trois pays membres de cette alliance négocient ensemble, ont une stratégie commune et parlent d'une seule voix. Onze États africains se sont unis pour créer un espace aérien unique et ont désigné un seul organisme chargé de mener les négociations pour leur compte. Un tel groupement pourrait avoir des effets plus restrictifs, étant donné que les vols de compagnies de pays tiers sont considérés comme relevant du cabotage dans la zone correspondant à ces États.

68. L'Accord de Fortaleza a été conclu en 1997 par six pays d'Amérique du Sud. Il ne s'applique qu'aux routes qui ne sont pas visées par des accords bilatéraux et aux routes faisant l'objet d'accords bilatéraux qui ne sont pas exploitées parce que les circonstances ont changé, ou que les marchés sont trop étroits sur le plan du trafic disponible ou ne peuvent être exploités de façon économiquement viable.

69. Le traitement de la propriété a évolué dans le cadre régional, où la propriété d'une compagnie par une entité unique perd de son importance. En raison du partage des ressources et de la propriété commune dans le cadre de l'offre de services, la définition de la propriété peut être traitée de manière moins rigide dans les arrangements régionaux. Si cette tendance se maintient, il se peut que le traitement de la propriété se rapproche de ce qu'il est dans les autres secteurs de services. La libéralisation des régimes d'investissement et le partage de ressources sont les premières étapes d'une évolution du traitement de la propriété. Les questions de sécurité restent importantes et on pourrait y faire face en désignant un pays de juridiction.

70. Lorsque les experts ont formulé leurs conclusions concertées, ils ont décidé que ces dernières énonceraient un ensemble de questions pour guider les travaux ultérieurs des pays membres lorsqu'ils se prépareraient pour les négociations concernant les services. Un certain nombre d'intervenants ont mis l'accent sur les difficultés créées par le passage du système actuel, axé sur l'OACI, à un système dominé par les aspects commerciaux géré conformément aux principes de l'AGCS. On ne savait pas encore quels types de questions juridiques surgiraient, étant donné qu'une grande partie de la législation reposait sur une politique élaborée dans le cadre de processus reposant sur l'OACI. Il serait utile que des juristes examinent cette question de façon plus approfondie.

71. La volonté de diverses organisations de se saisir de cette question représente un problème connexe. Un grand nombre d'organisations et de groupements régionaux, dont l'OMC, la CNUCED, l'Organisation de développement et de coopération économiques et l'Union européenne, s'intéressent aux transports aériens mais travaillent séparément. Selon un participant, l'OACI devait être l'enceinte dans laquelle il convenait que se déroulent les travaux concernant la réforme de la réglementation dans ce secteur. L'OACI devrait ensuite intégrer les aspects commerciaux. Il était également nécessaire de réfléchir sur le rôle de la CNUCED et de le préciser.

72. Les experts ont également examiné diverses méthodes permettant de réaliser des réformes. Certains d'entre eux ont estimé qu'une des méthodes probables consisterait à abandonner progressivement le système d'accords bilatéraux restrictifs au profit d'arrangements plus ouverts dans le cadre de groupements régionaux, ce qui déboucherait sur la création de structures multilatérales. Il a également été question des méthodes de réforme dans le cadre de l'AGCS. Il a été suggéré de porter principalement son attention sur les modes d'offre, en mettant l'accent sur les modes qui étaient exclus et sur ceux qui étaient retenus. D'autres experts ont attiré l'attention sur l'intérêt d'une démarche axée au contraire sur certains domaines, tels que le fret.

73. Selon une autre idée mise en avant, il fallait commencer par développer le commerce des droits commerciaux connexes, ce qu'on pouvait réaliser en élargissant le champ d'application du paragraphe 3 de l'annexe. Cependant, comme un certain nombre d'experts l'ont fait observer, cela exigerait dans un premier temps une définition plus précise des activités dans le domaine des transports aériens. Si l'on avait recours à cette méthode, il convenait d'établir une distinction entre les services mentionnés au paragraphe 2 de l'annexe (il y est actuellement question des droits de trafic et des services liés à l'exercice de ces droits) et ceux qui n'y étaient pas mentionnés.

74. Certains participants ont fait valoir qu'il serait prématuré de commencer à examiner les droits principaux. Une telle ouverture du marché a été qualifiée d'"effrayante". Les représentants du secteur ont fait observer que les compagnies aériennes étaient préoccupées par la possibilité d'une action trop rapide, mais ils ont également reconnu que les implications de telles options devraient être examinées de façon analytique, afin de réagir efficacement à l'examen du traitement des transports aériens dans le cadre de l'AGCS. Les pays en développement devront exprimer leurs préoccupations et en faire un élément du débat.

75. Si les droits principaux examinés, il faudrait également discuter d'arrangements transitoires. Dans ce contexte, les experts ont discuté de la pertinence de l'article IV de l'AGCS, qui mentionne l'augmentation de la participation des pays en développement au commerce des services. Une déclaration a été prononcée au sujet de l'intérêt d'une étude concernant la mise en oeuvre et l'efficacité de cet article.

76. Plusieurs experts ont réaffirmé l'intérêt d'un examen de la question sous l'angle de la politique de concurrence, en faisant valoir qu'une libéralisation qui ne tiendrait pas compte de questions de politique de concurrence ne fonctionnerait pas. Cependant, pour s'attaquer à de telles questions, il faudrait également renforcer les institutions nationales chargées de la politique de concurrence.

77. Les participants ont longuement discuté de la question des dérogations à la législation relative aux pratiques nuisant à la concurrence. Les représentants du secteur ont estimé qu'une coopération entre les entreprises du secteur offrait des avantages importants au public, tels que ceux relatifs au système interligne. D'autres participants restaient préoccupés par les incidences de l'immunité à l'égard de la législation contre les cartels. Une telle immunité existait dans certains cas d'accords d'alliance et était accordée pour autant que les membres de l'alliance offrent au public des avantages qui puissent compenser les effets restrictifs de la mise en oeuvre de ces accords. De l'avis de certains experts, il conviendrait d'inviter les États à envisager de prévoir des périodes transitoires pour l'élimination des dérogations sectorielles aux dispositions relatives aux comportements nuisant à la concurrence dans le domaine des transports aériens ayant des effets sur les marchés internationaux. Il n'y avait cependant pas de consensus sur ce point. Il convient d'examiner soigneusement ces exemptions dans le contexte de l'application de la politique de concurrence au secteur et il sera particulièrement difficile de prendre des mesures à l'égard des exemptions qui ont des effets au-delà des frontières nationales.

78. En ce qui concerne l'utilisation du Document de référence sur les télécommunications de base comme modèle pour la gestion des questions de politique de concurrence dans le domaine des transports aériens, qui a été approuvée par les experts dans leurs conclusions concertées (voir section I ci-dessus), on a soulevé la question de savoir si l'interconnexion de SIR constituait un exemple de l'ensemble de questions relatives à l'accès à l'infrastructure qui sont mentionnées dans ce document. Selon un avis exprimé lors de la réunion, l'utilisation des SIR relevait des pratiques de gestion des entreprises et l'interconnexion de ces systèmes n'était pas essentielle pour l'existence de marchés concurrentiels. Selon un autre avis, une telle interconnexion était en fait vitale et il existait une analogie étroite avec la situation dans laquelle les fournisseurs de services de télécommunications devaient avoir accès au réseau de lignes fixes pour pouvoir prendre pied sur le marché. Manifestement, certains continuaient d'estimer que la propriété et le contrôle des SIR mettaient en jeu d'importantes questions de politique de concurrence et qu'il s'agissait d'une question devant faire l'objet de travaux empiriques plus approfondis.

### **III. QUESTIONS D'ORGANISATION**

#### **A. Convocation de la Réunion d'experts**

79. Conformément à la recommandation formulée par la Commission du commerce des biens et des services, et des produits de base à la séance de clôture de sa troisième session, le 2 octobre 1998 <sup>2</sup>, la 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 a eu lieu au Palais des Nations, à Genève, du 21 au 23 juin 1999. Elle a été ouverte le 21 juin 1999 par M. Rubens Ricupero, Secrétaire général de la CNUCED.

---

<sup>2</sup>Voir le rapport de la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base sur sa troisième session (TD/B/45/10-TD/B/COM.1/22), par. 83 c).

## **B. Élection du bureau**

(Point 1 de l'ordre du jour)

80. À sa séance d'ouverture, la Réunion d'experts a élu le bureau ci-après :

Président : M. Christopher Findlay (Australie)

Vice-président/Rapporteur : M. Mustapha Chaouki (Tunisie)

## **C. Adoption de l'ordre du jour**

(Point 2 de l'ordre du jour)

81. À la même séance, les experts ont adopté l'ordre du jour provisoire qui avait été distribué sous la cote TD/B/COM.1/EM.9/1. L'ordre du jour de la réunion était donc le suivant :

1. Élection du bureau
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux
3. 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
4. Adoption des recommandations ou conclusions de la Réunion.

## **D. Documentation**

82. Pour l'examen de la question de fond inscrite à l'ordre du jour (point 3), les experts étaient saisis d'un rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé "Initiatives de négociation des pays en développement concernant les services de transport aérien" (TD/B/COM.1/EM.9/2).

## **E. Adoption des recommandations ou conclusions de la Réunion**

(Point 4 de l'ordre du jour)

83. À sa séance de clôture, le 23 juin 1999, la Réunion d'experts a adopté les conclusions concertées reprises dans la section I ci-dessus et a autorisé le Président à établir un résumé de la réunion (voir section II ci-dessus).

**Annexe**

**PARTICIPATION \***

1. Des experts des États ci-après membres de la CNUCED ont participé à la réunion :

Argentine	Malawi
Australie	Mali
Bolivie	Maroc
Brésil	Mauritanie
Burkina Faso	Mexique
Cameroun	Namibie
Chili	Niger
Chine	Nigéria
Comores	Oman
Côte d'Ivoire	Pakistan
Cuba	Paraguay
Égypte	Pays-Bas
États-Unis d'Amérique	Pérou
Éthiopie	Philippines
Fédération de Russie	République dominicaine
France	République-Unie de Tanzanie
Guatemala	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Guinée	Soudan
Inde	Sri Lanka
Indonésie	Suisse
Iran (République islamique d')	Thaïlande
Italie	Tunisie
Jamahiriya arabe libyenne	Turkménistan
Japon	Turquie
Kenya	Zimbabwe
Madagascar	

2. Les organisations intergouvernementales ci-après étaient représentées :

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique  
Organisation arabe du travail  
Commission économique des États de l'Afrique de l'Ouest  
Communauté européenne  
Organisation de coopération et de développement économiques  
South Centre  
Organisation mondiale du tourisme

---

\*Pour la liste des participants, voir TD/B/COM.1/EM.9/INF.1.

3. Les institutions spécialisées et organisations apparentées ci-après étaient représentées :

Organisation mondiale du Travail  
Organisation de l'aviation civile internationale  
Fonds monétaire international  
Organisation mondiale du commerce

4. La Commission économique pour l'Afrique et le Centre du commerce international CNUCED/OMC étaient également représentés.

5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées :

*Catégorie générale*

Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies  
Organisation internationale de perspective mondiale

*Catégorie spéciale*

Association du transport aérien international

6. Les organisations ci-après, spécialement invitées par le secrétariat, ont assisté à la réunion :

Association des compagnies aériennes africaines

Fédération internationale des associations de pilotes de ligne

*Orateurs*

M. John Gunther, chef de la Section de politique économique de l'Organisation de l'aviation civile internationale

M. Pierre J. Jeannot, Directeur général de l'Association du transport aérien international

M. Pierre Latrille, Conseiller, Organisation mondiale du commerce

M. Renato Claudio Costa Pereira, Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale

*Invité spécial*

M. François Vellas, Université de Toulouse, France

-----