

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/C/W/113
15 juillet 1999

(99-2929)

Conseil du commerce des services

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE, DU CHILI ET DE SINGAPOUR

Services de transport aérien

Document de travail

Les délégations de la Nouvelle-Zélande, du Chili et de Singapour ont fait parvenir le document ci-joint en demandant qu'il soit distribué aux membres du Conseil du commerce des services à titre de contribution au débat sur les services de transport aérien.

Introduction

1. Les services de transport aérien ont connu, ces dernières années, la croissance la plus dynamique de tous les secteurs de l'industrie des transports, qui revêt une importance vitale. Le développement du transport aérien international a été le moteur de la croissance exponentielle du tourisme, devenu aujourd'hui une industrie internationale de premier plan (selon le document S/C/W/51, il s'agit de la plus grande industrie du monde, représentant plus du tiers de la valeur totale du commerce mondial des services). De fait, selon le document S/C/W/59, les services réguliers ont assuré le transport de 1 380 millions de passagers en 1996, les recettes d'exploitation s'élevant à environ 271,5 milliards de dollars EU. De même, plus du tiers, en valeur, des exportations mondiales de produits manufacturés se font par voie aérienne, la croissance annuelle des services spécialisés de transport aérien se situant, selon les estimations, entre 7 et 8 pour cent.

2. Les possibilités offertes par l'expansion du fret aérien ont contribué à favoriser la mondialisation des systèmes de production et de distribution et à créer les conditions pour y répondre, ce qui a permis aux pays éloignés des principaux centres industriels de s'intégrer davantage à l'économie mondiale et stimulé la demande de services long-courriers. En même temps, cette évolution a accompagné et contribué à rendre possible l'apparition des cycles de production plus courts, y compris la gestion des stocks juste à temps.

Évolution du secteur

3. Diverses initiatives ont été prises dans le secteur des transports aériens pour répondre à l'accroissement de la demande de services de transport aérien rapides, fiables et économiques, nécessaires à une économie mondialisée, comme le montre l'importance croissante des alliances commerciales, qui permettent aux compagnies aériennes de proposer leurs services à l'échelle mondiale, tout en tirant pleinement parti des avantages comparatifs des différents membres de l'alliance. Les accords de partage de codes avec les pays tiers font souvent partie de ces alliances et sont un moyen pratique d'augmenter la fréquence des liaisons ou de maintenir les liaisons existantes sur les routes peu fréquentées. Par ailleurs, les transporteurs de fret spécialisés jouent un rôle plus important et les différents éléments des services, y compris l'entretien des aéronefs et les services au sol, sont de plus en plus souvent considérés comme des centres de profit distincts.

Réformes de la réglementation

4. Parmi les faits nouveaux survenus dans le secteur, on constate certains changements d'orientation quant à la réglementation des services de transport aérien. Comme il est dit dans le document S/C/W/59, le mouvement de privatisation des compagnies aériennes s'est renforcé et généralisé, au point que plus de 70 pour cent des compagnies ont maintenant un capital majoritairement privé. Il y a aussi eu une tendance à l'élimination de certains des aspects les plus restrictifs des accords bilatéraux classiques de services de transport aérien, y compris les dispositions qui prévoient la détermination préalable des capacités ou l'enregistrement et l'approbation des tarifs.

5. La nouvelle génération des accords dits "de ciel ouvert" représente un extrême sur le plan de la libéralisation. Toutefois, ces accords présentent certaines différences quant à leur degré de libéralisation. Tous ces changements montrent que l'importance économique des services de transport aérien efficaces, fiables et compétitifs sur le plan des coûts et le rôle d'un cadre réglementaire libéral pour ce qui est d'encourager ces activités sont de plus en plus largement reconnus.

Les services de transport aérien et l'AGCS

6. Le secteur du transport aérien dans son ensemble revêt une importance capitale pour le commerce international et les investissements internationaux. Le fait qu'à l'heure actuelle la plus

grande partie de ce secteur ne relève pas de l'AGCS constitue donc une anomalie. Un engagement multilatéral en faveur de la libéralisation des services internationaux de transport aérien comporterait des avantages pour tous les pays.

7. Cependant, il se trouve que la pratique de la réciprocité bilatérale, qui est traditionnellement un élément-clé des accords sur les services de transport aérien, est difficilement compatible avec le principe NPF sur lequel repose le système commercial multilatéral. La plupart des accords bilatéraux classiques ont pour effet de réglementer et de restreindre la performance des participants et n'encouragent pas l'amélioration des services par l'accroissement de la concurrence et de la flexibilité. Du fait qu'ils sont axés sur la réciprocité des concessions, ces accords ont pour effet d'annuler les gains potentiels qui résultent de l'avantage comparatif.

8. Ces problèmes ont suscité ces dernières années un intérêt accru pour un nouveau mode de négociation des droits relatifs aux services de transport aérien: les accords "de ciel ouvert". La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers défenseurs de cette approche et a démontré sa volonté de faire reculer autant que possible, par ce moyen, les limites de la libéralisation, par exemple en assouplissant les règles qui régissent la propriété et en échangeant des concessions concernant la septième liberté et le cabotage.

9. Plusieurs autres aspects des services internationaux de transport aérien font aussi l'objet actuellement d'importants changements d'orientation:

- Propriété des compagnies aériennes. L'assouplissement des règles relatives à la propriété étrangère permet l'accès à de nouvelles sources de capitaux et peut amener une amélioration du service grâce à l'adoption de nouvelles technologies et de nouvelles conceptions en matière de gestion. Toutefois, cet assouplissement a été entravé par la notion traditionnelle de "participation substantielle au capital et contrôle effectif" qui sous-tend la désignation des compagnies aériennes dans les accords bilatéraux classiques. Pour y remédier, une approche plus moderne a été élaborée sur la base des critères du "principal établissement" et du "lieu d'enregistrement", les dispositions relatives au "contrôle effectif" étant maintenues pour contrer les transporteurs battant "pavillon de complaisance".
- Désignation multiple. Les restrictions qui empêchent la désignation de plus d'un transporteur national pour la participation à un accord de services de transport aérien peuvent avoir pour résultat de réduire la fréquence des vols, d'affaiblir la concurrence par les prix et d'amoindrir le choix des consommateurs.
- Partage de codes. Cette formule facilite l'adaptation à l'évolution des conditions du marché. En particulier, le partage de codes avec un pays tiers constitue un progrès important, surtout parce que les accords d'alliance entre compagnies sont susceptibles d'empêcher le partage des codes au titre des troisième et quatrième libertés.
- Fret aérien. Ce secteur important et en expansion englobe le transport de marchandises par des services combinés passagers/fret et par des transporteurs de fret spécialisés. Comme il est indiqué dans le document S/C/W/59, les régimes réglementaires en vigueur dans ce domaine semblent plus libéraux que ceux qui s'appliquent à certains autres services de transport aérien, en particulier ceux qui concernent le transport de passagers.

- Tarifs. La liberté des prix permet aux fournisseurs de services d'avoir une flexibilité maximale pour pratiquer des prix compétitifs en fonction des conditions du marché. De ce fait, l'obligation d'enregistrer les tarifs tend de plus en plus à disparaître des accords récents sur les services de transport aérien.

10. Il existe un certain nombre de "services auxiliaires" autres que ceux qui figurent au paragraphe 3 de l'Annexe sur les services de transport aérien qui sont importants sur le plan économique. Il s'agit, entre autres, des services au sol, qui comprennent des activités telles que le ravitaillement en carburant, la manutention des bagages, la restauration, le nettoyage, l'enlèvement des ordures et le réapprovisionnement en eau. Il serait utile d'examiner plus avant une liste des services généralement considérés comme des "services au sol" et leur compatibilité avec la classification actuelle de l'AGCS, étant donné que certains d'entre eux – par exemple la restauration – relèvent déjà d'autres sections de cette classification.

Prochaines étapes

11. Le paragraphe 5 de l'Annexe sur les services de transport aérien prévoit que le Conseil examinera périodiquement, et au moins tous les cinq ans, l'évolution de la situation dans le secteur des transports aériens et le fonctionnement de l'Annexe en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'AGCS dans ce secteur. En conséquence, cet examen doit débiter le 1^{er} janvier 2000.

12. Pour aider à la préparation de cet examen, nous proposons que le Secrétariat examine la classification et les principes d'établissement des listes annexées à l'AGCS dans ce domaine, en particulier la question de savoir comment divers services d'escale (services annexes de transport aérien - 746) et de fret aérien (transport aérien de marchandises - 732) doivent être classés. Étant donné les différences entre les cadres réglementaires économiques qui régissent actuellement les services internationaux de transport aérien inscrits dans les listes, il serait aussi utile d'envisager l'opportunité de distinguer, dans la classification, entre transport aérien national et international.

13. Il serait également utile de disposer de renseignements sur les travaux d'autres organismes (notamment l'OACI, l'OCDE et des groupements régionaux, par exemple le Groupe des services aériens de l'APEC), qui présentent un intérêt pour cet examen. De plus, il serait opportun que le Secrétariat puisse développer l'analyse effectuée aux paragraphes 92 à 95 du document S/C/W/59 (concernant d'autres éléments des accords bilatéraux sur les services de transport aérien) et examiner les implications, pour les services internationaux de transport aérien, de tout travail en cours concernant une approche multilatérale de la réglementation de la concurrence.

14. Nous proposons également d'élaborer un tableau comprenant les divers éléments des droits relatifs aux services de transport aérien aussi bien de passagers que de marchandises, par exemple les suivants:

- accès aux services d'escale;
- dispositions relatives à la réglementation des tarifs;
- désignation simple ou multiple des compagnies aériennes;
- partage de codes (y compris avec un pays tiers);
- limitation de la participation étrangère au capital des compagnies aériennes;
- capacité;

- routes;
- chacune des huit premières libertés de l'air.¹

Ce tableau servirait de base aux membres qui sont invités à indiquer leur propre politique en ce qui concerne ces différents éléments.

15. Nous proposons que ces documents de base soient établis pour la fin de l'année. Une fois qu'ils seront disponibles, nous proposons que le processus d'examen prescrit soit engagé à la fin de l'année sous les auspices du Conseil du commerce des services, comme il est prévu au paragraphe 5 de l'Annexe sur les services de transport aérien. La question de savoir s'il serait souhaitable de confier à un autre organisme la tâche de poursuivre cet examen pourrait être abordée dans le cadre des structures organisationnelles mises en place pour la reprise des négociations sur les services – par exemple, si un groupe de négociation sur les services de transport était créé, il semblerait logique qu'il examine le secteur du transport aérien ainsi que d'autres sujets se rapportant à l'ensemble des modes de transport.

¹ Voir le chapitre 4 du "Manuel de la réglementation du transport aérien international" Doc. 9626, OACI, 1996.