

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

S/C/W/185  
1<sup>er</sup> décembre 2000

(00-5222)

Conseil du commerce des services

Original: anglais

## COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

### Examen de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien

La délégation de la Nouvelle-Zélande a fait parvenir au Secrétariat la communication suivante en demandant qu'elle soit distribuée aux membres du Conseil du commerce des services.

#### Introduction

1. Le secteur du transport aérien constitue une exception dans le cadre de l'AGCS en tant que seul secteur des services assujéti à des exclusions sectorielles spécifiques. Cette situation résulte de la difficulté de réconcilier la pratique de réciprocité bilatérale qui a traditionnellement dominé les négociations concernant les services aériens avec le principe de la NPF sous-jacente au système commercial multilatéral. Néanmoins, cette difficulté, non plus que toute une série d'autres questions réglementaires qui se posent dans ce secteur, n'est pas spécifique aux services de transport aérien.
2. C'est dans cet esprit qu'il est prévu au paragraphe 5 de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien 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 l'Annexe en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur.
3. La Nouvelle-Zélande a présenté en vue de la première session d'examen un document axé sur l'évolution commerciale et réglementaire dans les services de transport aérien.<sup>1</sup> Ce deuxième document - présenté à titre de contribution aux discussions sur le thème du fonctionnement de l'Annexe et la possibilité d'une meilleure application de l'AGCS au secteur du transport aérien - examine la portée actuelle de l'exclusion au titre du paragraphe 2 de l'Annexe; les mesures réglementaires en vigueur dans le transport aérien et le secteur de l'aviation en général; et leurs relations au cadre de l'AGCS. Ce faisant, il examine les leçons que l'on peut tirer de l'intégration réussie dans le cadre de l'AGCS d'autres secteurs des services complexes et importants sur le plan commercial, par exemple les télécommunications et les services financiers.

---

<sup>1</sup> "Évolution dans le secteur des services de transport aérien", S/C/W/165 du 15 septembre 2000. Ce document s'est appuyé sur des communications précédentes de la Nouvelle-Zélande - à savoir le document commun établi par le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour intitulé "Services de transport aérien" (S/C/W/113 du 15 juillet 1999) et le document informel de la Nouvelle-Zélande intitulé "Examen de l'Annexe sur les services de transport aérien" (job n° 753 du 10 février 2000).

Fonctionnement et portée de l'Annexe sur les services de transport aérien

4. Le paragraphe 2 de l'Annexe sur les services de transport aérien établit que l'AGCS "ne s'appliquera pas aux mesures qui affectent:

- a) les droits de trafic, quelle que soit la façon dont ils ont été accordés; ou
- b) les services directement liés à l'exercice des droits de trafic ...".

5. L'Annexe contient une définition des "droits de trafic" mais non des "services directement liés à l'exercice des droits de trafic". Toutefois, la formulation du paragraphe 2 b) instruit sur les paramètres définissant cette exclusion - les services en question doivent être "directement liés" à l'"exercice des droits de trafic". Cela implique donc que la fourniture de service de ce type ne peut se faire que si l'on détient les droits de trafic désignés. En conséquence, par "services directement liés à l'exercice des droits de trafic" on peut entendre les services pour lesquels le fournisseur serait tenu d'exercer ses droits de trafic désignés pour les fournir.

6. Ces paramètres permettent de déterminer de façon relativement simple si un service est ou non "directement lié à l'exercice des droits de trafic". Les services qui ne peuvent être fournis que par les détenteurs de droits de trafic sont sans aucun doute "directement liés à l'exercice des droits de trafic", tandis que tel n'est pas le cas des services qui peuvent être fournis par toute une gamme de fournisseurs de services, qu'ils soient ou non en mesure d'exercer des droits de trafic. Les services qui relèveraient de cette dernière catégorie incluent les services auxiliaires des transports aériens (y compris les services d'escorte), les services d'exploitation des aéroports, les services de contrôle de la circulation aérienne, les services d'aviation générale ainsi que les services aériens intérieurs.

7. Le paragraphe 3 de l'Annexe confirme expressément que l'AGCS s'applique à trois services auxiliaires, à savoir les services de réparation et de maintenance des aéronefs, la vente ou la commercialisation des services de transport aérien et les services de systèmes informatisés de réservation (SIR). Toutefois, ce paragraphe est rédigé d'une façon inutilement ambiguë qui pourrait laisser entendre que selon d'autres critères on pourrait considérer que ces trois services relèvent de la catégorie des "services directement liés à l'exercice des droits de trafic". Cela n'est certainement pas le cas s'agissant d'au moins deux de ces services auxiliaires et est fortement douteux dans le cas du troisième.

8. Les réparations et la maintenance des aéronefs sont effectuées par divers fournisseurs de services, y compris, mais pas exclusivement, des compagnies aériennes (que ce soit dans le cadre de l'exploitation de la compagnie aérienne ou en tant que filiales autonomes chargées de la maintenance) et des entreprises d'ingénierie. Le fait que ces fournisseurs ne nécessitent pas de droits de trafic pour effectuer ces services va de soi et cette conviction est renforcée par la définition figurant au paragraphe 6 a) de l'Annexe qui souligne que les réparations et la maintenance en question sont effectuées lorsque l'aéronef a été retiré du service.

9. De même, les services de systèmes informatisés de réservation sont assurés par un vaste ensemble de fournisseurs - avec parfois un investissement de la compagnie aérienne, mais sous forme de structures séparées de la compagnie. Les services fournis par ces sociétés SIR peuvent être dispensés sans droits de trafic. Le document du Secrétariat reproduit sous la cote S/C/W/163 et des contributions émanant d'autres Membres<sup>2</sup> documentent le fait que ces dernières années les compagnies aériennes ont eu tendance à abandonner un grand nombre de ces fonctions subsidiaires ou à les exercer dans le cadre d'entreprises indépendantes.

---

<sup>2</sup> Voir par exemple S/C/W/165 du 15 septembre 2000 et S/C/W/168 du 26 septembre 2000.

10. Le seul domaine où il pourrait y avoir ambiguïté au paragraphe 3 porte sur la vente et la commercialisation des services de transport aérien. Il est précisé au paragraphe 6 b) qu'il s'agit de la vente et de la commercialisation par le transporteur aérien lui-même. Lorsque la vente et la commercialisation des services de transport aérien sont effectuées par une tierce partie, elles sont visées par la Classification sectorielle des services: au titre des agences de voyages et des voyagistes.<sup>3</sup> On pourrait donc peut-être dire qu'un transporteur aérien qui vend ses propres services de transport aérien devrait être en mesure d'exercer les droits de trafic nécessaires pour offrir des services de ce genre. Cela peut donner à entendre que les ventes effectuées pour lui-même par un transporteur aérien sont liées à l'exercice des droits de trafic. Quant à savoir si la fourniture d'un service de vente de ce genre peut être considérée comme directement liée à l'exercice de ces droits, la réponse est moins évidente.

11. En conséquence, à part les exclusions spécifiques esquissées au paragraphe 2 et qui affectent le domaine limité des services qui ne peuvent être fournis que par les titulaires de droits de trafic, on doit considérer que tous les autres services de transport aérien ainsi que les services d'aviation générale et de soutien relèvent de l'AGCS, qui vise les mesures affectant le commerce des services, y compris tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental.<sup>4</sup>

#### Mesures réglementaires

12. On observe généralement certaines différences eu égard aux cadres réglementaires applicables à des domaines distincts du transport aérien, de l'aviation générale et des services de soutien. Le transport international de passagers et de fret est généralement régi par le réseau mondial des accords bilatéraux de services aériens. En revanche, les services de transport aérien nationaux sont régis en grande partie par des règles nationales (la fourniture de services de ce genre par un exploitant étranger comme partie d'un voyage outre-mer, à savoir le cabotage, est l'exception).<sup>5</sup> D'autres domaines, tels que les services d'aviation générale (par exemple vols de tourisme, instructions en vol, services de taxi aérien, surveillance du trafic, épandage par voie aérienne) sont aussi habituellement réglementés au niveau national. Certaines mesures réglementaires peuvent être spécifiques au secteur de l'aviation, d'autres peuvent être issues d'une réglementation plus générale.

13. S'agissant des services de soutien certaines dispositions sont traditionnellement intégrées dans des accords bilatéraux sur les services de transport aérien (par exemple les droits des transporteurs aériens eu égard à la fourniture de leurs propres services et à l'accès aux services d'escale). Toutefois, de nombreux autres services de soutien ne relèvent pas des accords bilatéraux sur les services de transport aérien (par exemple l'exploitation des aéroports). La réglementation concernant les services de soutien peut être spécifique au secteur de l'aviation ou avoir un caractère plus général. Récemment, il y a eu tendance à aborder un grand nombre de questions de réglementation de ce secteur en recourant à des méthodes qui font appel à une politique de la concurrence - ces méthodes elles aussi peuvent être propres au secteur ou génériques.

---

<sup>3</sup> Voir section 9.B du document MTN.GNS/W/120, qui contient une référence au CPC 7471.

<sup>4</sup> AGCS, article I.1 et I.3 si réfère.

<sup>5</sup> Un document précédent de la Nouvelle-Zélande, "Évolution du secteur des services de transport aérien" (S/C/W/165 du 15 septembre 2000) précisait que la Nouvelle-Zélande considère les services aériens nationaux comme une question de présence commerciale (mode 3) plutôt qu'une question impliquant des droits de trafic.

Relations avec l'AGCS

14. De même que dans le cas d'autres secteurs de services, un grand nombre de mesures réglementaires du secteur de l'aviation qui relève normalement d'accords bilatéraux sur les services de transport aérien ou de cadres réglementaires nationaux ne seraient pas nécessairement touchées par les disciplines de l'AGCS. Il s'agit notamment des mesures suivantes:

- *Sûreté et sécurité des avions.* La plupart des accords bilatéraux sur les services de transport aérien contiennent des dispositions relatives à la sûreté et la sécurité aéronautiques. Dans le contexte de l'AGCS, l'article XIV prévoit des exceptions générales y compris l'adoption par les Membres des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et nécessaires "pour assurer le respect des lois ou réglementations qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions [de l'AGCS], y compris celles qui se rapportent ... iii) à la sécurité". Des mesures réglementaires visant à garantir la santé et la sécurité publiques s'appliquent également à de nombreux autres secteurs de services dans lesquels les Membres ont pris des engagements dans le cadre des AGCS (par exemple services de la construction ou services médicaux).
- *Lois et règlements en matière d'immigration, de douanes et de mise en quarantaine.* Les accords bilatéraux sur les services de transport aérien comprennent souvent des dispositions confirmant l'applicabilité de certaines lois et règles du pays hôte (par exemple règles relatives à l'immigration, aux douanes ou à la mise en quarantaine) à l'aéronef, aux passagers, à l'équipage ou aux marchandises lorsque des transporteurs aériens entrent sur le territoire du pays hôte, sont sur ce territoire ou quittent ce territoire. Des prescriptions analogues et généralement applicables sont en vigueur dans d'autres secteurs de services au niveau de la réglementation nationale. L'AGCS réaffirme le droit des parties de réglementer les services pour atteindre des objectifs légitimes. Si elles n'établissent pas de discrimination entre les fournisseurs de services nationaux et étrangers ou ne limitent pas les possibilités d'accès aux marchés, ces mesures réglementaires généralement applicables relèvent de l'article VI de l'AGCS, qui définit des principes concernant la réglementation intérieure, précisant notamment que ces prescriptions doivent être fondées sur des critères objectifs et transparents et ne pas être plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire.
- *Tarifs.* Il y a eu une nette tendance à ne plus essayer de réglementer les tarifs dans le cadre d'accords bilatéraux sur les services de transport aérien. De même, l'AGCS ne cherche pas à réglementer les prix. En revanche, dans ses articles VIII et IX l'AGCS aborde la question de l'environnement concurrentiel dans lequel les fournisseurs de services exercent leurs activités, en particulier les questions liées au monopole, aux fournisseurs exclusifs de services et aux pratiques commerciales qui limitent la concurrence.
- *Droits de douane et impositions.* Les accords bilatéraux sur les services de transport aérien prévoient l'exonération des droits de douane et impositions perçus sur les aéronefs et certains approvisionnements d'aéronefs destinés uniquement à l'exploitation de l'aéronef. Comme il s'agit d'une question de marchandises, l'AGCS n'inclut aucune disposition comparable. Toutefois, l'article V de l'Accord général prévoit une même exonération des droits de douane pour les marchandises en transit, y compris les navires et avions de transport.

15. On peut établir des parallèles intéressants entre d'autres mesures réglementaires habituellement inscrites dans des accords bilatéraux sur les services de transport aérien et les dispositions prévues dans le cadre de l'AGCS ou autres éléments du système commercial multilatéral. La section suivante examine ces parallèles:

- *Désignation et autorisation.* Les accords bilatéraux précisent couramment la procédure que doivent suivre les transporteurs aériens pour être autorisés à exercer les droits conférés en vertu de l'accord. Il s'agit essentiellement d'une prescription en matière de licence, semblable à d'autres secteurs de services pour lesquels une licence peut être requise. La procédure de délivrance de licence aux compagnies aériennes internationales répond normalement à un certain nombre de besoins, y compris s'assurer de la conformité aux arrangements intergouvernementaux sur les services de transport aérien et permettre de vérifier si les critères de sécurité sont satisfaits. Eu égard aux transporteurs internationaux d'un Membre, il peut y avoir d'autres besoins, y compris attribuer la route aérienne et les droits de capacité, et évaluer si les critères de performances pertinents en matière de financement et de service sont satisfaits. Lorsque le nombre de licences de ce type est limité, il faut l'inscrire dans les listes en tant que limitation concernant l'accès aux marchés. Lorsque les prescriptions en matière de licence n'ont pas de caractère discriminatoire et n'imposent pas de limitation à l'accès aux marchés, les principes inscrits à l'article VI selon lesquels les prescriptions doivent être fondées sur des critères objectifs et transparents et ne pas être plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire, s'appliqueraient.
- *Principal établissement et contrôle effectif.* Pour déterminer si un transporteur aérien répond aux exigences prévues dans un accord bilatéral sur les services de transport aérien on applique généralement le critère de "participation substantielle au capital et contrôle effectif". Toutefois, plus récemment, pour faciliter l'accès des compagnies aériennes au capital on a eu tendance à remplacer cette disposition par un critère fondé sur la notion de "principal établissement ou lieu d'enregistrement" tout en maintenant la prescription relative au contrôle effectif pour contrer les transporteurs battant pavillon de complaisance. L'AGCS utilise un critère analogue pour définir une personne morale d'un autre Membre de l'AGCS à savoir une personne morale "constituée ou autrement organisée conformément à la législation de ... et qui effectue d'importantes opérations commerciales".<sup>6</sup> L'AGCS recourt aussi parfois à des définitions spécifiques pour se référer à la situation particulière de différents secteurs de services, comme dans les Annexes sur les services financiers et sur les télécommunications.
- *Mise en place de bureaux.* Il est relativement courant d'avoir dans les accords bilatéraux sur les services de transport aérien des dispositions concernant la mise en place de bureaux de représentants de compagnies aériennes. Dans le cadre de l'AGCS, la possibilité d'établir une "présence commerciale" (qui, au titre de l'article XXVIII d) s'entend de tout type d'établissement commercial ou professionnel y compris sous la forme d'une personne morale ou d'une succursale ou d'un bureau de représentation) serait une question relevant d'un engagement en matière d'accès aux marchés concernant le troisième mode de fourniture de services.
- *Services d'escale.* Les questions visées par les accords bilatéraux sur les services de transport aérien sont généralement liées à la capacité d'un transporteur aérien d'assurer lui-même les services d'escale et/à l'accès dans des conditions justes et non

---

<sup>6</sup> Voir article XXVIII m) de l'AGCS.

discriminatoires aux services fournis par les exploitants autorisés des services d'escale. L'autorisation d'assurer soi-même les services d'escale ou d'établir un service spécial relèverait, dans le cadre de l'AGCS, des articles XVI et XVII sur l'accès aux marchés et le traitement national et serait assujettie à des engagements spécifiques prévus par les Membres pour la fourniture de ce service. Dans les situations où on ne peut accorder ce type d'accès aux marchés (par exemple les aéroports ayant des problèmes d'espace), on s'intéresse aux conditions qui régissent l'accès à ces services et l'utilisation de ces services. Dans ce contexte, le type d'engagements relevant de l'article XVIII et examiné en 1996 par les Membres à propos des services portuaires au cours de longues négociations sur les services de transport maritime est intéressant. Il s'agissait de n'appliquer aucune mesure réglementaire interdisant aux fournisseurs maritimes internationaux un accès raisonnable et non discriminatoire à certains services portuaires importants.

- *Transfert de recettes.* Un élément commun aux accords bilatéraux est une disposition autorisant la compagnie aérienne concernée à transférer les recettes. L'AGCS contient une disposition analogue à l'article XI sur les "Paiements et transferts".
- *Accès pour le personnel des compagnies aériennes.* Là aussi les accords bilatéraux contiennent souvent des dispositions définissant les conditions d'accès pour le personnel des compagnies aériennes. Au titre de l'AGCS, le mode 4 porte sur la présence de personnes physiques qui fournissent un service. Les engagements concernant l'accès pour le personnel des compagnies aériennes pourraient donc être négociés dans le cadre de ce mode.
- *Dispositions liées à la concurrence.* Il n'est pas rare de trouver dans les accords bilatéraux des dispositions visant à assurer que l'on n'applique pas de prescriptions qui limitent sans raison la fourniture de services concurrentiels. L'AGCS aborde également certaines questions de concurrence dans les Articles VIII et IX. Dans des secteurs spécifiques où des questions de concurrence particulière se posent (par exemple les télécommunications) on a recours à des approches plus ciblées (par exemple sur la base du document de référence sur les services de télécommunication de base).
- *Ressources limitées, par exemple créneaux d'atterrissage.* Bien que ces questions ne soient généralement pas abordées dans les accords bilatéraux sur les services de transport aérien, les questions liées aux ressources limitées comme les créneaux d'atterrissage ou l'accès aux services des aéroports dans les aéroports ayant des problèmes d'espace sont des questions très importantes pour le secteur de l'aviation. Ici aussi les comparaisons avec d'autres secteurs sont instructives (par exemple le spectre des fréquences radioélectriques dans le secteur des télécommunications ou les installations portuaires dans le secteur du transport maritime). Dans le cadre de l'AGCS on a trouvé les moyens de traiter ces questions, par exemple le document de référence sur les services de télécommunication de base précise que les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, devront être mises en œuvre de manière objective, opportune et transparente. (Un certain nombre de Membres ont donné effet à ces dispositions en négociant des engagements additionnels au titre de l'article XVIII.) Le recours à des engagements additionnels pour aborder les problèmes d'attribution des ressources limitées dans le secteur des transports aériens pourrait s'appuyer sur ces précédents et essayer d'aborder d'autres questions pertinentes (par exemple, prévoir une offre plus spécifique de possibilités d'accès pour les nouveaux venus).

## Conclusion

16. Il ressort clairement que les Membres peuvent prendre des engagements, et dans certains cas en ont déjà pris, au titre de l'AGCS concernant l'accès aux marchés et le traitement national pour un certain nombre de services d'aviation. Il s'agit notamment des services auxiliaires de tous les modes de transport (y compris les services de manutention de marchandises et les services de stockage et d'entreposage); des services d'exploitation des aéroports; des services d'aviation générale et autres services auxiliaires des transports aériens.

17. Il est clair également que l'AGCS constitue un dispositif assez flexible pour prendre en compte les problèmes qui se posent en matière de réglementation sur toute la gamme des secteurs des services. L'AGCS n'englobe pas tous les domaines - de nombreux domaines qui sont actuellement réglementés par les gouvernements ou par un accord intergouvernemental (par exemple sûreté et sécurité de l'aviation) ne seraient pas touchés. De nombreuses autres questions de réglementation que l'on aborde traditionnellement dans les accords bilatéraux sur les services de transport aérien ont leur pendant dans les dispositions de l'AGCS ou autres éléments du système commercial multilatéral (par exemple l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

18. Il n'en reste pas moins une question résiduelle - mais certainement très importante - la question du traitement NPF des droits de circulation. Comme on l'a noté ci-dessus, le problème de la NPF n'est pas unique au service des transports aériens et a pu être résolu avec succès dans d'autres secteurs de services tout aussi complexes et importants. Ce qui est peut-être propre au secteur du transport aérien est l'étendue du réseau d'arrangements formels bilatéraux régissant les droits de circulation. Cela donne à penser qu'il serait bon de mettre au point un mécanisme novateur permettant d'assurer la transition d'un cadre régi essentiellement par la réciprocité bilatérale à une approche multilatérale. À cet égard, la tendance actuelle à conclure des accords de ciel ouvert et à les élargir à des participants multiples (par exemple l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international, qui vient d'être conclu) sert en quelque sorte de "tremplin" à partir duquel pourraient s'élaborer les travaux de l'OMC.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> L'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien peut être consulté à l'adresse suivante: [http://www.state.gov/www/issues/economic/tra/001115\\_apec\\_opskies.html](http://www.state.gov/www/issues/economic/tra/001115_apec_opskies.html)