



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

Distr.
LIMITÉE

TD/B/COM.1/EM.9/L.1
25 juin 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Commission du commerce des biens
et services, et des produits de base
Réunion d'experts sur les services de transport
aérien : contribution à la définition
du contenu des initiatives de négociation
des pays en développement concernant
à la fois l'AGCS et des négociations
sectorielles présentant un intérêt
pour ces pays
Genève, 21-23 juin 1999
Point 3 de l'ordre du jour

**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**

Conclusions concertées

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 :

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.

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.

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 livraison 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 livraison 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 livraison 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 livraison 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 livraison 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.

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 propriétés 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.

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 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.

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 assujettiraient 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.

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.
