

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/C/M/87

10 avril 2007

(07-1437)

---

Conseil du commerce des services

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME SESSION CONSACRÉE À L'EXAMEN PRESCRIT AU PARAGRAPHE 5 DE L'ANNEXE SUR LES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN TENUE LE 1<sup>ER</sup> MARS 2007

### Note du Secrétariat<sup>1</sup>

1. Le 1<sup>er</sup> mars 2007, le Conseil du commerce des services a tenu la deuxième réunion consacrée au deuxième examen des services de transport aérien prescrit au paragraphe 5 de l'Annexe sur les services de transport aérien de l'AGCS. L'ordre du jour de la réunion figure dans le document WTO/AIR/2965.
2. Le Président, l'Ambassadeur Trevor Clarke (Barbade), a appelé l'attention des Membres sur la communication distribuée par les Communautés européennes figurant dans le document S/C/W/280, daté du 28 février 2007; comme il était question dans ce document aussi bien des évolutions dans le secteur que du fonctionnement de l'Annexe, le Président a invité le représentant des Communautés européennes, à ce stade de la réunion, à présenter le document en question.
3. Le représentant des Communautés européennes a dit que la communication présentait un aperçu des principales évolutions dans le secteur du transport aérien dans l'Union européenne depuis que le premier examen de l'Annexe de l'AGCS avait été mené. Il examinait également la façon dont, au sens des Communautés européennes, l'Annexe s'appliquait au secteur du transport aérien aujourd'hui. Enfin, et principalement peut-être, il montrait comment les services de transport aérien pourraient être mieux couverts par les disciplines de l'AGCS à l'avenir.
4. Le transport aérien était un élément fondamental du bien-être économique et social de chaque pays, que cela soit ressenti directement par les consommateurs pour leurs voyages ou par les entreprises pour échanger des biens et des services, ou indirectement par les collectivités desservies par des liaisons de transport aérien et dans lesquelles la croissance, l'emploi et l'investissement dans l'économie locale étaient de ce fait stimulés.
5. Les CE voyaient le deuxième examen de l'Annexe comme un exercice constitué de deux parties principales. D'une part, la situation et le climat économique actuels du secteur du transport aérien devaient être étudiés de manière assez détaillée, afin d'évaluer la façon dont ce secteur de services évoluait ou, dit peut-être de façon plus pertinente, la façon dont certains facteurs l'empêchaient d'évoluer. Il s'agissait, comme on le savait, d'un secteur dont l'activité représentait plusieurs milliards de dollars, et la croissance du trafic aérien augmentait de 6 à 7 pour cent par an à l'échelle mondiale. Il n'en était pas moins utile de s'interroger sur les perspectives de créer de nouvelles possibilités, pour les entreprises et les consommateurs, de tirer parti des avantages du

---

<sup>1</sup> Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

transport aérien, et sur les possibilités nouvelles qu'il y avait de diffuser plus largement ces avantages à tous les pays du monde.

6. En deuxième lieu, il fallait mobiliser les énergies en faveur du changement là où le changement s'imposait. Un secteur qui était dynamique comme le transport aérien méritait une approche réglementaire qui le soit tout autant. En ce qui concerne l'accès aux marchés pour les services de transport aérien, le système actuel était constitué d'une multitude d'accords bilatéraux relatifs à ce type de services qui ne laissaient que peu d'ouverture aux transporteurs aériens désireux d'offrir des services essentiels entre deux pays quelconques. L'on devait examiner attentivement s'il serait approprié de revoir et de simplifier le système actuel, afin de donner plus d'ampleur et de cohérence à la libéralisation du marché des services de transport aérien.

7. Leur propre expérience de la libéralisation avait été très positive pour les CE. L'année 1997 avait vu la création d'un marché unique du transport aérien: tous les transporteurs des CE avaient acquis le droit de proposer des services de transport aérien entre deux points quels qu'ils soient du territoire de l'Union européenne, c'est-à-dire 27 pays, sans entrave. Les résultats avaient été spectaculaires: un doublement des services de transport aérien depuis 1992, qui avait donné un plus grand choix aux consommateurs et aux entreprises, et apporté, avec chaque nouvelle route aérienne, une prospérité économique et sociale accrue à toujours plus de collectivités.

8. Les avantages découlant de la création d'un marché unique de l'aviation avaient également conduit à un accroissement des activités des transporteurs des CE pour ce qui est des investissements réciproques. Les retombées attendues de la consolidation du secteur avaient donc pu être concrétisées. Les stratégies classiques telles que les alliances et les pratiques de partage des codes qui étaient conclues jusqu'à présent afin de tirer le meilleur parti du cadre bilatéral pouvaient maintenant être remplacées par des fusions à part entière sans que les transporteurs aériens aient à craindre de perte de leurs droits de trafic. De ces changements, les réseaux des compagnies aériennes concernées avaient tiré une plus grande efficacité, grâce à des économies d'échelle, à l'échange de savoir-faire et à une meilleure compétitivité.

9. Les inquiétudes quant au respect de la concurrence qui pouvaient naître du fait que des compagnies aériennes fusionnent pour devenir des mégatransporteurs n'étaient pas fondées dans le contexte actuel du transport aérien européen. En effet, le marché était caractérisé par un large choix de fournisseurs de services et une position forte des transporteurs à faible coût, qui n'étaient pas seulement en concurrence sur le même type de routes, mais de plus en plus sur les mêmes routes que les transporteurs à service complet et les transporteurs traditionnels – autrement dit les compagnies nationales.

10. S'agissant de la politique extérieure des CE en matière de transport aérien, un jugement historique de la Cour européenne de justice en novembre 2002 avait modifié la façon dont des accords sur les services aériens pouvaient être conclus entre des États membres des CE et leurs partenaires commerciaux extérieurs. À la suite de ce jugement, les CE avaient engagé un double processus. Premièrement, elles s'employaient à rectifier les accords bilatéraux existants que chacun de ses États membres avait conclus. Cela consistait à remplacer la clause restrictive de "nationalité", qui réservait l'accès au marché au(x) transporteur(s) de l'État membre signataire, par une clause du "transporteur communautaire" prévoyant que l'accès aux marchés devait être accordé aux compagnies aériennes de tous les États membres des CE au départ de l'aéroport ou des aéroports concernés dans les CE. Les accords conclus par les CE à cet égard étaient qualifiés d'"horizontaux" car ils procédaient d'un seul mouvement à ce rectificatif des accords bilatéraux sur les services aériens conclus par tous les États membres avec quelque pays que ce soit.

11. Deuxièmement, les CE avaient engagé des négociations et un dialogue au sujet d'accords sur les services aériens ambitieux et complets avec ses grands partenaires commerciaux, notamment les

États-Unis, la Chine et l'Inde. Ces accords réglaient non seulement la question de l'accès aux marchés, mais abordaient aussi des considérations liées à la sécurité et à l'environnement. Une initiative importante à cet égard était l'accord visant à créer un espace européen de l'aviation civile avec les pays limitrophes de l'Union européenne. En vertu de cet accord, les États signataires appliqueraient la législation de l'UE dans le domaine aérien, ce qui constituait un degré sans précédent d'harmonisation réglementaire.

12. En ce qui concerne le fonctionnement de l'Annexe, les CE souhaitaient comprendre comment les services de transport aérien pouvaient être traités de façon plus complète dans un contexte multilatéral. Ces observations concernaient aussi bien la question des droits de trafic aérien que celle des services auxiliaires.

13. Une bonne dose de réflexion serait nécessaire afin de déterminer si l'approche, fondée sur l'exercice des droits de trafic aérien, de la question des services aériens, la plus bénéfique pour l'économie et le commerce mondiaux, était une approche bilatérale ou multilatérale. Le présent examen était l'occasion de mener cette réflexion.

14. Concernant les services annexes, les CE étaient déjà convaincues que les services d'escale et la gestion d'aéroport constituaient en eux-mêmes des domaines économiquement importants. Bien que s'étant engagées à y prendre des engagements contraignants dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, les CE étaient conscientes qu'une clarification des secteurs qui relevaient de l'Annexe de l'AGCS aiderait les Membres de l'OMC à prendre des engagements. L'examen était un moyen, là encore, de réfléchir à des solutions.

15. La délégation des CE attendait avec intérêt la discussion qui aurait lieu sur ces sujets et d'autres avec les Membres de l'OMC. Le représentant a souligné le souhait des CE qu'un large débat ait lieu au sein du Conseil et que l'on recherche des solutions, quand on l'estimait nécessaire, pour remédier à toute lacune constatée dans l'application actuelle de l'Annexe.

16. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a dit que des évolutions réellement significatives s'étaient produites au cours des cinq dernières années dans le secteur du transport aérien. Il a cité le président de l'Association du transport aérien international (IATA) qui avait déclaré en 2006 que le secteur était "en crise", "malade", et que, "après 60 ans, il [était] temps d'accorder une retraite bien méritée au système bilatéral". S'il admettait que tout le monde pouvait ne pas être d'accord avec cette dernière suggestion, le représentant a estimé que les Membres se devaient au moins, dans le contexte de l'examen, d'envisager les options possibles et les moyens d'aller de l'avant, en plus d'examiner les évolutions intervenues que les travaux du Secrétariat avaient mis en évidence.

17. Au cours des cinq années écoulées, le secteur avait subi plusieurs chocs: la tragédie du 11 septembre, l'épidémie de SRAS en Asie de l'Est, la hausse des prix du pétrole, et bien entendu les ajustements que bon nombre de transporteurs traditionnels devaient réaliser face à la concurrence des transporteurs à faible coût. De l'avis de certains universitaires, le secteur du transport aérien était peut-être intrinsèquement instable. Si l'on regardait les cinq années écoulées, les pertes cumulées du secteur mondial des compagnies aériennes atteignaient 13 milliards de dollars EU en 2001, 11,3 milliards de dollars EU en 2002, 7,6 milliards de dollars EU en 2003, 5,6 milliards de dollars EU en 2004, 3,2 milliards de dollars EU en 2005 et un autre demi-milliard selon les prévisions pour 2006. Tout secteur qui accumulait de telles pertes avait de toute évidence de sérieux problèmes.

18. D'après le président de l'IATA, il y avait trois "piliers de la stagnation" dans le secteur aérien: en premier lieu, le système bilatéral d'échange de droits de trafic, qui limitait considérablement les marges de manœuvre du secteur; en deuxième lieu, les restrictions à la propriété pesant sur l'investissement étranger dans les compagnies aériennes internationales et nationales; et en troisième lieu, les problèmes de réglementation de la concurrence dans un secteur qui était transnational. Pour

ce qui est des solutions possibles, notamment celles qui étaient avancées dans la communication des CE, la possibilité d'utiliser une enceinte comme l'OMC pour aller de l'avant devait être débattue. Lors d'une récente conférence à Chicago à laquelle M. Mamdouh avait également pris la parole, le Président d'United Airlines avait appelé à un examen du rôle de l'OMC dans le règlement de certains des problèmes que devait affronter le secteur et s'était demandé si l'OMC ne pourrait pas être en fait une enceinte appropriée pour la libéralisation. Daniel Calleja, à la Commission européenne, avait également évoqué cette possibilité, tout en relevant, avec beaucoup de réalisme, que des progrès à court terme étaient très peu probables.

19. S'agissant de l'importance des transports aériens, en général, et pour le commerce international en particulier, le transport aérien avait une fonction essentielle à remplir dans l'acheminement des marchandises partout dans le monde, et contribuait à une économie des services, à l'instar du tourisme. Pour la Nouvelle-Zélande, bien que les flux entrants et sortants de marchandises transportées par voie aérienne sur son territoire ne représentent qu'environ 100 000 tonnes chaque année, mesurés en valeur, ces flux représentaient quelque 21,5 pour cent de ses importations et 15,7 pour cent de ses exportations. La Nouvelle-Zélande avait été pionnière dans l'utilisation des possibilités bilatérales ou plurilatérales de supprimer les restrictions aux services aériens. Dans le domaine du fret, en ayant des accords ouverts avec l'Australie, séparément avec la Chine, séparément avec l'Allemagne, et au titre de l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) avec les États-Unis et d'autres pays, Air New Zealand avait été en mesure de proposer un service de transport de fret aérien desservant le monde entier. En desservant ces pays par une série d'accords libéraux, Air New Zealand était en mesure d'utiliser les droits de cinquième liberté pour créer un service viable qui rendait l'Europe et la Nouvelle-Zélande plus proches, et en rapprochait également les États-Unis et la Chine. Il était à noter que ce service utilisait des avions loués avec équipage, ce que certains pays placés sous le régime bilatéral voyaient comme un problème, mais que les partenaires bilatéraux de la Nouvelle-Zélande dans cet arrangement avaient été en mesure d'accepter.

20. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a remercié les CE pour leur contribution et attendait avec intérêt les contributions supplémentaires au cours de l'examen. Des évolutions majeures étaient en cours dans le secteur de l'aviation civile, par exemple en Inde et en Chine. Si certains Membres étaient relativement bien informés de ce qui se passait dans la région Asie-Pacifique, il n'était pas toujours aisé pour le Secrétariat de repérer ces évolutions à partir de l'information accessible au public, et les contributions étaient donc bienvenues.

21. Commentant deux points figurant dans la communication des CE, le représentant a noté une évolution importante dans le domaine de la réglementation de la concurrence. Lorsque le système bilatéral avait été lancé dans les années 40, un autre pilier du secteur aérien, à l'époque, était le système de régulation des tarifs par l'IATA, qui permettait les correspondances intercompagnies pour les passagers sur de nombreuses compagnies aériennes. Même si, au fil du temps, des craintes s'étaient exprimées que le système de l'IATA ne soit en train de devenir un cartel et que peut-être les alliances mondiales étaient en train de remplacer l'IATA dans son rôle, il y avait des exceptions, comme c'était particulièrement le cas dans les pays en développement dont les compagnies de pavillon n'étaient pas membres d'une alliance mondiale particulière, et notamment des trois principales (Star, Oneworld et Skyteam), et escomptaient pourtant la possibilité de participer pleinement au secteur de l'aviation civile internationale. Au cours des cinq années écoulées, ce système avait été regardé de très près par le régulateur des CE en matière de concurrence, qui avait été rejoint aussi par le Département des transports des États-Unis et l'autorité de la concurrence australienne. Cela conduisait à une évolution importante du mode de fonctionnement de l'IATA dans le cadre de ses conférences tarifaires. Le représentant a souhaité que les Membres donnent leur point de vue sur l'incidence que cela pouvait avoir sur leurs compagnies aériennes.

22. Enfin, à propos des observations des CE concernant les accords horizontaux et verticaux qu'elles négociaient actuellement ou s'apprêtaient à négocier, il a relevé que la Nouvelle-Zélande était mentionnée au paragraphe 19 du document des CE comme l'un des pays avec lesquels elles envisageaient la possibilité de négocier un accord vertical. Bien que la Nouvelle-Zélande ait déjà signé un accord horizontal, elle accueillait avec une vive satisfaction l'intérêt exprimé par les CE pour une telle négociation, dont on pouvait espérer qu'elle débouche sur un accord ouvert avec tous leurs États membres. La Nouvelle-Zélande était cependant consciente que cela semblait venir dans l'ordre des priorités après les négociations entre les CE et les États-Unis et adressait ses meilleurs vœux de succès aux négociateurs de ces deux Membres, qui se trouvaient à Bruxelles en ce moment.

23. Commentant la communication des CE, la représentante des États-Unis a dit qu'elle reviendrait sur certains points précis au cours de l'examen. Elle soulignait cependant, tout en étant consciente de l'intérêt qu'un certain nombre de Membres voyaient à inscrire dans leur Liste d'engagements des secteurs comme les services d'escale et les services d'exploitation et de gestion d'aéroports, qu'il convenait d'être prudent en invitant les Membres, comme les CE le faisaient aux paragraphes 40, 42 et 51 de leur communication, à prévoir des engagements dans ces domaines. Les Membres devaient veiller à ne pas étendre leurs engagements au-delà de ce que prévoyait l'AGCS. Les CE notaient au demeurant dans leur communication que l'Annexe sur les transports aériens pouvait être interprétée de plusieurs façons, et tous les Membres paraissaient admettre qu'il y avait un problème de clarté. Les États-Unis reviendraient sur ce problème au titre du point de l'ordre du jour pertinent, mais exhortaient les Membres à ne pas outrepasser les limites d'engagement prévues au cours des négociations du Programme de Doha pour le développement. L'intervenante a ensuite laissé la parole à son collègue en poste dans sa capitale.

24. Le représentant a tout d'abord rappelé aux Membres pourquoi, de l'avis de sa délégation, les services de transport aérien avaient pour l'essentiel été exclus de l'AGCS à la conclusion du Cycle d'Uruguay. En premier lieu, il semblait que les Membres n'avaient pas tenu à perturber le système familier des droits et obligations de négociation dans le domaine du transport aérien international qui s'était maintenu, avec des évolutions, depuis la période de l'après-guerre, et qui avait deux composantes principales: le système multilatéral qui régissait la navigation aérienne et la sûreté et la sécurité du transport aérien par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); et le système, fondé sur la réciprocité, d'échange de droits économiques pour le transport aérien. Il a rappelé que lors de la Conférence de Chicago, à la fin de la période de la deuxième guerre mondiale, les États-Unis avaient proposé un accord multilatéral qui réglerait les droits de trafic entre toutes les nations, mais qui, malheureusement, ne devait pas voir le jour. Aujourd'hui, les États-Unis restaient attachés à ce qui constituait la meilleure solution pour l'avenir du régime du transport aérien civil international.

25. La deuxième raison pour laquelle le transport aérien avait été exclu de l'AGCS à la fin du Cycle d'Uruguay avait été de promouvoir le développement et la libéralisation du secteur. À l'époque, les États-Unis et la plupart des autres Membres de l'OMC avaient considéré que le régime international existant du transport aérien, qui était très détaillé et complet, peut-être davantage que n'importe quel autre secteur de services commerciaux, accomplirait le mieux cet objectif important; c'est la raison pour laquelle une large exclusion avait été acceptée.

26. La délégation des États-Unis ne saurait reprocher à d'autres Membres de s'interroger par exemple sur les solutions pour aller de l'avant dans un cadre multilatéral. Elle relevait qu'il était écrit dans le document des CE que "l'environnement en constante évolution qui définit le marché des services de transport aérien mérite que l'on réfléchisse à la façon dont les accords commerciaux concernant ces services pourraient être abordés progressivement, à un stade ultérieur, dans le contexte multilatéral de l'OMC". Tout en saluant ce point de vue équilibré et constructif des CE, la délégation des États-Unis avait un point de vue plus large sur la question: le problème n'était pas de savoir si,

mais quand, et dans quelle enceinte, il convenait de passer à des systèmes plurilatéraux et multilatéraux pour la négociation des droits liés aux services aériens.

27. Les États-Unis avaient déjà conclu un accord plurilatéral très important, l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) et, comme cela avait déjà été dit précédemment, des équipes des États-Unis et des CE et de leurs États membres se trouvaient en ce moment même à Bruxelles pour négocier le projet de texte de l'Accord aérien de première étape entre les États-Unis et l'Union européenne. Un tel accord créerait non seulement un degré de libéralisation sans précédent pour les services aériens transatlantiques, mais ouvrirait la voie au renouveau de l'aviation internationale le plus important depuis fort longtemps. On pouvait s'attendre que cet accord améliore radicalement la qualité de la concurrence transatlantique, en regroupant sous un seul régime libéral près de 750 millions de personnes voyageant sur les plus grandes compagnies aériennes mondiales. Il porterait la libéralisation à un niveau jamais atteint, en reliant deux marchés considérables et en autorisant aux compagnies aériennes de part et d'autre de l'Atlantique une souplesse sans précédent dans la façon dont elles construisaient, géraient et développaient leurs activités. Il donnerait aux États-Unis l'impulsion nécessaire pour faire encore plus et continuer sur la lancée de leurs accords avec l'Union européenne, et deviendrait instantanément un nouveau modèle multilatéral pour la libéralisation de l'aviation civile ailleurs dans le monde. De l'avis des États-Unis, différentes instances pouvaient être envisagées pour accomplir un objectif qui était commun, et en dépit des divergences qu'ils pouvaient avoir avec leurs amis sur l'instance appropriée, ils n'en étaient pas moins convaincus que tous partageaient des objectifs semblables.

28. Le représentant de l'Australie était également d'avis que le secteur de l'aviation avait traversé de nombreux chocs dans la période récente, et qu'il y avait dans le monde beaucoup de compagnies aériennes en difficulté. Il soulignait cependant qu'il fallait aussi voir les succès qui avaient été remportés. Au niveau mondial, la libéralisation fonctionnait, particulièrement dans les pays qui s'engageaient résolument dans cette voie. L'Australie comptait dans sa région, l'Asie-Pacifique, certaines des compagnies aériennes parmi les plus performantes, les plus concurrentielles et les plus innovantes au monde, dont bon nombre avaient maintenu leur rentabilité au cours d'une des périodes les plus difficiles que l'aviation mondiale ait connue. Néanmoins, la libéralisation s'avérait parfois inégale et difficile à mettre en œuvre au plan bilatéral, en particulier sur des questions telles que l'exercice des droits de trafic de cinquième liberté, qui exigeait en fait l'accord de trois partenaires ou davantage, et même au-delà dans l'application des droits de septième liberté par exemple.

29. L'intervenant accueillait avec satisfaction le document des CE qui était une contribution particulièrement importante à l'examen, et relevait que la consolidation dans le secteur aérien y était abordée. Il a souligné cependant que si la consolidation était largement évoquée pour ce secteur, bien souvent comme une nécessité voire un processus inéluctable, les actes ne suivaient pas les paroles dans bien des régions du monde dans la mesure où les fusions transfrontières et des alliances plus resserrées étaient encore souvent empêchées par les clauses de nationalité figurant dans les accords bilatéraux. Les exemples donnés par les CE dans leur document – Air France-KLM et Lufthansa-Swiss – bien qu'importants, en étaient bien l'illustration, car elles opéraient dans un marché unique de l'aviation qui n'était pas entravé par les mêmes restrictions bilatérales que d'autres marchés. Il n'en restait pas moins que les compagnies aériennes, ailleurs dans le monde, contournaient ces restrictions en développant les alliances, les accords de partage de codes, les accords de participation croisée et les accords de franchisage. La position de principe de l'Australie était de demander la libéralisation au sein des instances multilatérales, afin de sortir des restrictions du système bilatéral. Elle menait cet effort dans le cadre de l'OACI, l'OMC et l'AGCS étant également une possibilité. C'était là des questions importantes que l'examen devait aborder.

30. Passant à l'actualité du secteur aérien australien et de la politique de son pays dans le domaine aérien, l'intervenant a indiqué que ses observations orales étaient une version abrégée de celles qu'il

communiquerait au Secrétariat pour figurer dans le compte rendu (qui sont reproduites comme suit), et qu'il répondrait à toutes questions ou commentaires à la prochaine réunion.

31. Depuis 2000, l'aviation australienne avait été caractérisée par deux thèmes principaux. En premier lieu, un climat d'activité difficile, caractérisé par une série de chocs économiques et la poursuite de l'évolution du secteur. La deuxième compagnie australienne, Ansett, avait fait faillite en 2001 et le gouvernement australien avait choisi de ne pas secourir l'entreprise. Cela avait été douloureux à court terme, notamment et surtout pour les nombreux employés qui avaient perdu leur emploi, mais aussi à cause de la désorganisation des services. En deuxième lieu, une croissance soutenue, dans l'ensemble. Le nombre de passagers internationaux avait augmenté de 4,7 pour cent par an en moyenne pendant la période 2001-2006, soit davantage que la moyenne sur dix ans qui avait été de 4,4 pour cent. Sur le plan national, la croissance avait été encore plus forte avec 8 pour cent par an de 1989-1990 à 2005-2006. Il était probable que les difficultés, les changements et l'évolution de la croissance se poursuivraient. Un enseignement essentiel qu'il fallait cependant en retirer était que la libéralisation des services aériens avait aidé à créer un secteur aérien robuste en Australie qui était capable de résister aux chocs économiques. Les dispositions australiennes libérales en matière d'accès aux marchés avaient installé des conditions qui avaient permis la constitution d'un marché aérien national et international beaucoup plus compétitif.

32. Ainsi, le marché australien avait connu des changements importants. Comme ailleurs dans le monde, on avait assisté en Australie à une croissance des transporteurs à faible coût et à une évolution du phénomène. Virgin Blue, compagnie qui affrétait deux appareils en août 2000, avait fini par conquérir 32 pour cent du marché intérieur avec plus de 14 millions de passagers pour l'année s'achevant en juin 2006. Son modèle avait évolué, passant de celui d'un transporteur à faible coût classique à celui d'un "nouveau transporteur mondial" mettant davantage l'accent sur le voyage d'affaires et exploitant aussi des services internationaux vers la Nouvelle-Zélande et le Pacifique Sud, et qui envisageait également des activités sur plus longue distance à destination des États-Unis. La filiale de Qantas Jetstar avait également été une réussite, témoignant contrairement à une idée répandue que les transporteurs traditionnels pouvaient créer avec succès des filiales à faible coût. Cette filiale diversifiait à présent son offre sur des services internationaux moyens et long courriers avec deux classes de voyage. Indépendamment de ces évolutions, Qantas poursuivait sa croissance et était la principale compagnie aérienne internationale australienne, et aussi la première compagnie pour les vols nationaux.

33. Par ailleurs, l'offre de services aériens internationaux n'avait cessé d'évoluer, avec une décline des services de compagnies aériennes établies en Europe, tandis que les compagnies situées aux points intermédiaires en Asie et au Moyen-Orient qui acheminaient du trafic vers les marchés de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Asie de l'Ouest s'étaient développées.

34. Le secteur aéroportuaire avait également beaucoup évolué. L'achèvement de la privatisation des aéroports publics australiens en 2003 avait eu des retombés considérables, mais n'avait pas été sans difficultés. Les aéroports privatisés avaient lourdement investi, ce qui avait permis d'améliorer l'offre de produits et de moderniser rapidement l'infrastructure, par exemple pour accueillir l'Airbus A380.

35. Concernant les évolutions de la politique australienne dans le domaine aérien, le gouvernement avait annoncé en février 2006 une mise à jour de cette politique de l'Australie pour les services aériens internationaux s'inspirant de la déclaration de principe précédente de 2000. L'Australie visait à mettre en place des marchés de l'aviation véritablement ouverts qui soient compatibles avec son intérêt national. Le Ministre des transports et des services régionaux d'alors, M. Warren Truss, avait annoncé que l'Australie: reconnaîtrait la politique de "ciel ouvert" comme un objectif auquel il convenait de tendre au cas par cas, lorsque c'était dans l'intérêt national; négocierait la capacité de services aériens par anticipation de la demande, pour permettre aux compagnies

aériennes de prendre des décisions et permettre la concurrence et la croissance; maintiendrait et développerait l'accès à un certain nombre de centres de correspondance aériens; reconnaîtrait la contribution économique d'un secteur des compagnies aériennes établi en Australie; encouragerait les grands transporteurs étrangers à s'engager à une présence à long terme en Australie; répondrait aux intérêts commerciaux et économiques de l'Australie; continuerait d'attirer davantage de services vers les régions et les États plus petits en offrant aux compagnies aériennes un accès illimité à tous les aéroports autres que les quatre points d'accès de Sydney, Melbourne, Brisbane et Perth; développerait le marché du fret aérien en visant à un accès illimité des appareils transportant du fret depuis le marché australien et vers d'autres marchés et au-delà (octroi des droits de troisième, quatrième et cinquième libertés); et continuerait à réformer le régime bilatéral des services aériens en cherchant à désigner les compagnies aériennes d'après l'établissement principal, plutôt que des critères de propriété, et en continuant de promouvoir la libéralisation dans des instances multilatérales comme l'OACI et l'OMC.

36. Cette politique définissait clairement l'approche australienne de la libéralisation de l'aviation civile, et la nécessité d'équilibrer un secteur aérien fort sur son territoire, apportant une contribution forte à l'emploi et à l'accès aux services, avec la concurrence et avec l'accès supplémentaire offert par des transporteurs étrangers. Cette approche avait été un succès et l'Australie comptait quelques-unes des compagnies aériennes les plus efficaces et les plus innovantes au monde. Elles fournissaient du travail à plus de 40 000 Australiens directement et comptaient parmi les principaux formateurs et employeurs australiens de personnel aérien hautement qualifié et d'autres compétences qualifiées. Les compagnies aériennes étrangères jouaient de même un rôle important au service du commerce et de son développement, du tourisme et du développement économique en général, et par les débouchés qu'elles créaient. La capacité de négociation par anticipation de la demande permettait aux compagnies aériennes de prendre des décisions commerciales à propos des routes qu'elles desservaient.

37. Le représentant a estimé que ces politiques avaient confirmé le rôle de premier plan de l'Australie dans la libéralisation des services aériens. C'est le rôle qui avait été assumé par l'Australie dans les négociations sur les services aériens, compte tenu de son intérêt national. Ce progrès n'avait pas été pleinement reflété dans le modèle QUASAR ce qui, a insisté l'intervenant, ne devait pas être imputé au modèle, mais à l'absence de données à jour. Il reviendrait sur ces questions au titre du point de l'ordre du jour pertinent.

38. L'Australie avait mené en outre deux autres évolutions importantes de sa politique. Premièrement, elle avait continué de s'employer à supprimer les dispositions de contrôle tarifaire de tous ses accords bilatéraux sur les services aériens, considérant que le contrôle des prix des services aériens était un vestige d'une époque révolue. Deuxièmement, elle avait supprimé les obstacles à l'établissement sur son marché intérieur. L'Australie permettait la création ou l'acquisition de compagnies sur son territoire avec un niveau de propriété étrangère pouvant aller jusqu'à 100 pour cent; elle était allée plus loin que la plupart des pays dans ce domaine et en avait retiré un bénéfice considérable grâce à une offre de services plus large et plus diversifiée, à une concurrence accrue et une diminution des tarifs réels.

39. Cette politique avait également ajouté à la robustesse de son marché intérieur. Virgin Blue, compagnie créée par des intérêts établis au Royaume-Uni, avait été en mesure de tirer parti rapidement des possibilités offertes par la disparition d'Ansett. De même, sur le plan des liaisons régionales, Regional Express et Sky West, contrôlées par des intérêts singapouriens distincts, avaient repéré des débouchés sur le marché difficile du transport aérien régional. Enfin et plus récemment, la compagnie établie à Singapour Tiger Airways avait fait connaître son intention de créer une filiale locale en Australie. Ces évolutions sur le plan interne avaient également des retombées pour l'aviation civile internationale, avec Virgin Blue, dont la propriété et le contrôle étaient désormais majoritairement australiens, qui offrait des services internationaux, et avec Tiger, qui se trouvait



potentiellement en mesure de proposer ses services internationaux en Australie. L'investissement en provenance de nouvelles sources avait pu repérer facilement les débouchés sur le marché australien et proposer des offres de produits ou des approches de gestion innovantes, ce qui avait été profitable aux consommateurs et à l'économie en général. Ces évolutions pouvaient peut-être intéresser les autres Membres par rapport à leur propre situation nationale.

40. Répondant aux observations liminaires de la représentante des États-Unis à propos d'engagements sur certains secteurs de services qui étaient négociés actuellement dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, le représentant de la Suisse a appelé l'attention des Membres sur le paragraphe 2 de l'Annexe sur le transport aérien, qui énonçait que l'AGCS, y compris les procédures de règlement des différends qui y sont prévues, ne s'appliquait pas aux mesures qui affectent les droits de trafic et les services directement liés à l'exercice des droits de trafic. Il existait donc une dérogation au titre de l'AGCS pour les mesures affectant certains aspects spécifiques. L'AGCS définissait précisément à l'article XXVIII a) ce qu'était une mesure. Ainsi, les termes de ce que cette dérogation représentait dans les services de transport aérien étaient définis dans l'AGCS et concernaient des mesures, et non des services. L'article I:3 b) contenait une interprétation large de ce qui constituait un service au sens de l'AGCS, à savoir tous les services de tous les secteurs, à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Le représentant a appelé l'attention des Membres sur le fait que la dérogation applicable aux services gouvernementaux ne portait pas sur des mesures, mais sur des services. Il y avait d'autres cas de dérogation dans l'AGCS, par exemple le paragraphe 2 a) de l'Annexe sur les services financiers, qui contenait une dérogation au titre des mesures pour des raisons prudentielles, exclusion qui ne visait pas les services, mais plutôt les mesures au sens de la définition de l'AGCS. Il était donc évident que les services financiers n'étaient pas exclus de l'AGCS; en revanche, certains services et certaines mesures du secteur des services financiers ne relevaient pas de l'Accord. Cela signifiait qu'il n'y avait pas de dérogation sectorielle dans l'Annexe sur le transport aérien. Il s'ensuivait également que les Membres étaient libres de prendre des engagements pour les services de transport aérien et que ces engagements entreraient dans le champ d'application de l'Accord. Certaines mesures parmi ces services n'étaient cependant pas affectées par des engagements éventuels.

41. Répondant aux observations de la délégation suisse, la représentante des États-Unis a rappelé que l'article I:1 de l'AGCS énonçait que l'Accord s'appliquait aux mesures des Membres qui affectent le commerce des services. Le paragraphe 3 de l'article I, qui définissait ce qu'étaient les mesures des Membres, faisait pendant au premier paragraphe qui définissait la portée de l'AGCS. L'Accord lui-même ne mentionnait pas expressément, sauf dans le contexte de la dérogation concernant les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, ce que les services étaient exactement. Le Conseil procédait actuellement à l'examen sur le transport aérien, compte tenu du fait que le secteur était expressément exclu de l'AGCS. Sa délégation ne souhaitait pas entrer dans un tel débat à ce stade, mais reviendrait sur la question et était disposée à entendre des suggestions sur la façon de répondre aux préoccupations des Membres. Pour autant, la représentante ne pensait pas que les Membres doivent entrer dans un débat d'interprétation. Sa délégation attendait de nouvelles discussions et espérait que d'autres Membres qui partageaient des objectifs commerciaux semblables s'intéresseraient également aux suggestions originales qui pourraient émaner des États-Unis, éventuellement dans d'autres instances.

42. Le représentant du Canada a souligné que toutes les délégations ne partageaient pas le point de vue de la Suisse et a associé sa délégation aux observations des États-Unis sur le fait que l'AGCS s'appliquait aux mesures affectant le commerce des services. Il avait eu l'honneur de participer aux négociations de 1993 et, à l'époque, un consensus avait été recherché sur le libellé de l'annexe sur le transport aérien et sur les secteurs, par opposition aux mesures, qui seraient couverts. Il avait été convenu que les trois secteurs visés au paragraphe 3 de l'Annexe seraient des exceptions à la règle énoncée au paragraphe 2. Si le paragraphe 2 était peut-être mal rédigé, il avait été important à l'époque de parvenir à un accord avant la conclusion du Cycle d'Uruguay. Le Canada était parti du

principe que seulement trois secteurs étaient couverts depuis 1993. S'il n'était pas opposé à un élargissement à terme de la portée de l'AGCS, le Canada était d'avis que cela devait être fait sur une base adéquate, question sur laquelle le représentant reviendrait. Il estimait simplement que les Membres avaient dépassé le stade du débat d'interprétation juridique. Il a fait observer que, lors de sa présentation de la communication de l'Australie, des CE, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège et de la Suisse en septembre 2006, le représentant de l'Australie avait déclaré, d'après le paragraphe 8 du compte rendu, que les coauteurs n'entendaient pas revenir au problème de définition sur le point de savoir si les services d'escale étaient couverts ou non par l'AGCS, mais s'emploieraient, plutôt qu'à un débat juridique, à envisager des options propres à apporter une certitude aux Membres. Cela était encourageant pour sa délégation, et il espérait donc que les Membres iraient au-delà du débat juridique, et s'emploieraient à un débat constructif sur la meilleure façon d'ajouter des secteurs à l'AGCS, si tel était leur souhait.

43. Le représentant de la Suisse a indiqué que la raison et le fondement de son intervention n'étaient pas d'aborder spécifiquement la question des services d'escale. C'était un problème général récurrent qui n'était pas spécifique aux services de transport aérien. Par souci de clarté, il souhaitait compléter sa déclaration antérieure où il avait omis de donner lecture de l'article I:1 de l'AGCS. Cette clarification était utile dans l'optique des engagements que les Membres pourraient souhaiter prendre, que ce soit dans le transport aérien ou dans un autre secteur. L'AGCS s'appliquait aux "mesures des Membres qui affectent le commerce des services". Cette phrase réduisait la portée de l'AGCS de quatre façons. Elle réduisait celle-ci aux "mesures", aux "Membres", au "commerce" et aux "services". Il n'était sans doute pas difficile de s'accorder sur la question des Membres. Quant aux mesures, elles étaient définies à l'article XXVIII, et le commerce était défini selon les quatre modes prévus à l'article premier. Néanmoins, la portée de l'AGCS était encore réduite par le fait qu'il s'appliquait uniquement aux mesures qui affectent le commerce des services. La délimitation de la portée pouvait fonctionner indépendamment pour chacun des quatre éléments; à certains moments les Membres se focalisaient sur les mesures, à d'autres moments sur les services.

44. En réponse à certaines des observations faites à propos de la communication, le représentant des Communautés européennes a indiqué qu'en ce qui concerne les règles de concurrence et les conférences tarifaires de l'IATA, des pratiques comme celles qu'autorisait le droit de l'UE avaient des retombées substantielles pour les consommateurs. Elles permettaient d'offrir une gamme plus étendue de produits de transport aérien grâce à des pratiques comme les correspondances intercompagnies; les effets de ce type de systèmes étaient actuellement à l'étude. Concernant les observations des États-Unis au sujet de la communication et de sa relation avec le Programme de Doha pour le développement, ainsi que l'intervention de la Suisse à propos de l'application de l'AGCS, le représentant a précisé que les CE avaient soumis une offre comportant des engagements fondés sur l'AGCS et sur l'Annexe sur le transport aérien. L'offre des CE portait sur les trois secteurs qui étaient expressément visés, en dépit du fait que l'Annexe laissait entendre qu'ils étaient directement liés à l'exercice des droits de trafic. Toutefois, l'offre tenait aussi compte de secteurs indirectement liés à l'exercice des droits de trafic, plus précisément les services d'escale et les services d'aéroport. Les CE n'avaient pas le sentiment que l'AGCS pouvait empêcher un Membre d'envisager la possibilité de prendre des engagements dans les domaines en question.

45. Le Président a dit que le Conseil prendrait note des déclarations faites.

#### **POINT A ÉVOLUTIONS DANS LE SECTEUR**

46. Le Président a rappelé qu'à la réunion spécifique tenue en septembre 2006 les Membres étaient convenus qu'un point recouvrant les onze sous-secteurs débattus à cette réunion serait ajouté à l'ordre du jour de la réunion spécifique suivante, pour permettre aux délégations d'y revenir. En conséquence, le point A de l'ordre du jour, qui traitait des évolutions dans le secteur, avait été scindé

en deux parties: la partie I porterait sur les droits essentiels qui devaient être débattus ce jour-là, et la partie II serait consacrée aux onze services auxiliaires abordés en septembre.

47. Commencant avec la partie I, il a indiqué qu'afin d'aider les Membres dans l'examen des droits essentiels, le Secrétariat avait produit une imposante note de fond, diffusée en deux volumes sous la cote S/C/W/270/Add.1, datée du 30 novembre 2006. Pour compléter la note, le Secrétariat avait également produit un CD-ROM, le Projecteur d'accords sur les services aériens (ASAP), qui avait été distribué tout récemment. Le Président a laissé la parole au Secrétariat pour présenter la note et le CD-ROM.

48. Un représentant du Secrétariat a dit que le document était plutôt innovant et audacieux. Son but était de livrer aux Membres une analyse approfondie et de susciter un échange de vues effectif. Il s'agissait d'une analyse quantitative, et comme toujours en matière de services, toute analyse quantitative était difficile et ouverte à la critique. L'information recueillie présentait des lacunes certaines, et il pouvait aussi y avoir des erreurs, compte tenu du large volume d'information que le Secrétariat avait traité et analysé. Les Membres étaient invités à faire part de toute correction à effectuer ou de toute lacune à rectifier. Cela permettrait au Secrétariat d'établir une version finale améliorée du document à laquelle les Membres pourraient utilement se référer.

49. Sur le plan de la méthodologie, le Secrétariat avait tenté de dresser un tableau global du degré d'ouverture de quelque 2 000 accords bilatéraux sur les services aériens. L'analyse était fondée sur l'information relative aux accords bilatéraux répertoriés dans la base de données "Accords sur les services aériens du monde" de l'OACI. Une vingtaine de caractéristiques de ces accords avaient été retenues, extraites et pondérées selon le degré d'ouverture sous-jacent. Sur cette base, un indice de libéralisation aérienne (ALI) avait été calculé, pour donner une indication du degré d'ouverture de chaque accord bilatéral. Les ALI de tous les accords bilatéraux conclus par tel ou tel signataire avaient ensuite été rassemblés pour donner une mesure globale de la libéralisation. À partir de là, un certain nombre de conclusions avaient été tirées, qui étaient bien évidemment sujettes à débat. Parallèlement à ce document, un logiciel, le Projecteur d'accords sur les services aériens, avait également été produit, dont le Secrétariat a ensuite proposé une démonstration.

50. Le représentant des États-Unis a rendu hommage à l'effort considérable que le personnel du Secrétariat avait investi pour réaliser l'étude QUASAR et le logiciel ASAP pour faciliter les débats au cours de l'examen. Avec le recul, l'idée paraissait simple: codifier la multitude d'accords bilatéraux sur les services aériens et les contextualiser par rapport aux flux de trafic connexes afin de permettre les comparaisons. Il y avait eu évidemment des études nombreuses, souvent de moindre portée et employant les méthodologies les plus diverses, qui avaient été faites pour évaluer l'incidence que la libéralisation des services aériens pourrait avoir sur la croissance du trafic et plus généralement sur la croissance économique, la création d'emplois, etc.

51. Il n'existait cependant aucun recueil universel des accords sur les services aériens, et qui plus est, aucun produit comme le QUASAR où la méthodologie était entièrement divulguée et était diffusée comme un produit en accès libre susceptible de recevoir à tout moment des améliorations. Il espérait que ce nouvel outil pourrait favoriser une plus grande libéralisation en soulignant le pourcentage important du trafic mondial qui n'était pas couvert à l'heure actuelle par des dispositions libérales d'accords sur les services aériens. C'était une réalisation remarquable.

52. Sur l'évaluation des résultats de l'étude, force était de constater à la délégation des États-Unis que les limites intrinsèques de l'étude, s'agissant aussi bien de la codification des accords que de la disponibilité des données relatives au trafic connexe, limitaient fortement la possibilité d'en tirer des résultats significatifs.

53. La limitation la plus évidente tenait bien entendu à ce que la base de données WASA de l'OACI n'était pas complète, car tous les accords, non plus que les modifications ultérieures d'accords déclarés, n'étaient pas enregistrés auprès de l'OACI. La délégation des États-Unis examinait actuellement quelles étaient les politiques et les procédures des États-Unis concernant la notification des accords internationaux et encourageait les autres Membres à en faire autant. Elle était disposée à débattre avec eux de moyens de remédier aux insuffisances dans ce domaine.

54. Cela étant, un problème plus fondamental était le fait que les codes WASA employés dans le QUASAR ne rendaient pas compte d'importantes variations dans les dispositions des accords considérés. Par exemple, ils ne rendaient pas compte des restrictions dont pouvait être assorti l'octroi des droits de troisième, quatrième, cinquième et septième libertés, et ne permettaient pas de savoir si la gamme complète des droits de partage de codes (bilatéral, même pays et pays tiers) était présente dans les dispositions relatives aux débouchés commerciaux. Dans les notations attribuées aux clauses de multidésignation, l'étude n'indiquait pas si ces clauses prévoyaient une désignation illimitée. De façon peut-être plus significative, comme cela était abordé dans la partie D du QUASAR, il était très difficile de quantifier les renseignements codifiés sur les routes échangées, qui étaient au cœur de l'échange de droits dans les accords sur les services aériens.

55. Toutes ces limitations faisaient qu'il était beaucoup plus difficile de dégager des résultats significatifs de l'étude. En même temps, le personnel du Secrétariat avait été parfaitement transparent concernant ces limites et avait élaboré des suggestions assez précises sur la façon dont l'étude pouvait être affinée davantage. En dernière analyse, comme cela était dit à la page 11, paragraphe 13, l'objectif serait de pouvoir isoler et maîtriser les diverses variables, de calibrer les paramètres qui déterminaient les flux de trafic et d'obtenir des résultats quantitatifs mesurant l'impact particulier de la libéralisation des services aériens sur la croissance du trafic. L'entreprise était de taille, et la délégation des États-Unis avait quelques doutes sur sa faisabilité, mais attendait avec intérêt de débattre avec les Membres des utilisations futures du QUASAR et des améliorations qui pouvaient lui être apportées.

56. En ce qui concerne les résultats proprement dits indiqués dans l'étude, la délégation des États-Unis était d'avis qu'en dépit des limitations, les résultats indiqués étaient cohérents avec l'expérience des États-Unis en matière de négociation d'accords sur les services aériens. Il n'était pas surprenant que le trafic soit fortement concentré en fonction d'un nombre d'accords relativement faible. Ce résultat était lié à plusieurs facteurs dans la demande de services aériens, et ne dépendait pas nécessairement des accords en jeu (qui du point de vue de la libéralisation pouvaient s'adapter ou non à l'évolution de cette demande).

57. En général, les conclusions confirmaient également une idée communément admise selon laquelle la libéralisation des relations à trafic élevé était au moins aussi difficile sinon plus que la libéralisation des relations où la demande de services aériens était faible. Le fait que bon nombre des principaux marchés de trafic des États-Unis soient régis par des accords bilatéraux qui maintenaient des restrictions sur les routes, les désignations, la capacité, etc., était significatif à cet égard. Il était possible que ces marchés soient également ceux où la libéralisation aurait l'incidence la plus immédiate sur le trafic. Du point de vue des États-Unis, il était évident que les facteurs qui alimentaient la croissance du trafic aérien étaient complexes. En tant que telle, la libéralisation n'aurait pas nécessairement une incidence sur la demande sous-jacente de services aériens. Néanmoins, lorsque la demande de trafic était élevée et que les conditions étaient réunies pour permettre la concurrence entre des transporteurs multiples, la concurrence sur les prix et les services pouvait avoir comme incidence d'accroître la demande sous-jacente de services aériens et elle avait certainement des incidences favorables sur la qualité de ces services. Inversement, des modalités restrictives pouvaient à n'en pas douter avoir pour effet d'étouffer la demande, et de réduire la qualité des services aériens et/ou de détourner la demande vers d'autres modes de transport.

58. La délégation des États-Unis souhaitait exprimer quelques divergences à propos des principales conclusions. En premier lieu, le représentant ne pensait pas que les accords bilatéraux codifiés dans la base de données WASA soient si semblables qu'il n'était indiqué (à savoir sept types d'accords correspondant à 72 pour cent du trafic). Le problème était que les types d'accords les plus communs cités par l'étude comme se dégageant du QUASAR n'étaient pas nécessairement des accords "classiques ciel ouvert", et encore moins des accords "libéralisation intégrale". Par suite, les dispositions en question devaient contenir des variations (c'est-à-dire des restrictions à la pleine application des droits possibles dans un type donné de disposition) qui n'étaient pas codifiées dans l'étude, et la réalité sous-jacente était que ces accords pouvaient ne pas converger sur un nombre de types aussi réduit.

59. En deuxième lieu, même si une telle typologie était juste, la délégation des États-Unis ne pensait pas que l'on puisse pour autant remplacer aussi facilement, presque automatiquement, le contenu de ces 1 424 accords par simplement sept ensembles de dispositions d'un accord plurilatéral. Une telle déduction présupposait au fond que les États auraient la même incitation à élargir de telles dispositions, accordées à titre bilatéral, à un cadre plurilatéral ou multilatéral. Pareilles dispositions, à plus forte raison lorsqu'elles n'étaient pas entièrement libérales, étaient généralement l'aboutissement d'un processus de négociation complexe et spécifique entre les pays. L'octroi de droits, ainsi que la demande sous-jacente de services aériens et les flux de trafic qui en résultaient, étaient tributaires d'une multitude de critères sociaux et économiques. Dès lors, le passage d'un contexte bilatéral à un scénario plurilatéral ou multilatéral changerait radicalement les incitations respectives de chaque partie, et, en un certain sens, changeait même le fond de ce qui était négocié.

60. Un autre facteur était susceptible de réduire la signification que l'on prêtait aux convergences observées dans les résultats du QUASAR. Si un grand nombre de combinaisons mathématiques pouvait résulter des combinaisons aléatoires de toutes les dispositions codifiées, en réalité les accords n'étaient en rien l'aboutissement d'un processus aléatoire. Des parties dont les vues étaient libérales seraient enclines à négocier des dispositions libérales, et, inversement, de sorte qu'une certaine convergence qui n'avait rien d'aléatoire était inhérente au processus de négociation.

61. Pour toutes les raisons qui précèdent, la délégation des États-Unis pensait que le véritable enseignement était que les accords plurilatéraux étaient peut-être beaucoup plus difficiles à conclure que les accords bilatéraux, même lorsque les dispositions étaient identiques au final. Là où une partie pouvait être disposée à céder un droit à une autre partie sur la base des avantages perçus d'un échange réciproque, il pouvait en aller tout autrement dans un contexte plurilatéral où le même droit était cédé à de multiples parties et où l'équilibre de l'échange, soit était plus difficile à évaluer, soit était perçu comme moins avantageux compte tenu des considérations de compétitivité.

62. Il allait sans dire que les États-Unis ne raisonnaient pas en ces termes, et c'était la raison pour laquelle ils avaient conclu un accord plurilatéral à ciel ouvert (le MALIAT) et cherchaient activement à la fois un élargissement de cet accord, et d'autres possibilités de conclure des accords plurilatéraux ou multilatéraux comme l'Accord États-Unis-Communautés européennes. Mais l'existence même et la persistance du cadre bilatéral donnaient à penser que la transposition des droits accordés à titre bilatéral dans un cadre multilatéral était plus difficile que l'analyse ne le suggérait, d'après la délégation des États-Unis.

63. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a jugé que le Secrétariat avait réalisé un travail exceptionnel. Il félicitait l'équipe du Secrétariat, mais saluait également la coopération de l'OACI et de l'IATA, qui avaient fourni les statistiques indispensables sur le trafic. Lorsqu'il s'était entretenu de ce travail avec le Secrétariat une année auparavant, il n'avait pas cru qu'il serait possible de l'entreprendre. Ce qui avait impressionné sa délégation était que les limites de l'exercice avaient été complètement reconnues et que les questions qu'elle avait soumises au fur et à mesure avaient été

résolues dans le cadre de la méthodologie et que des réponses y avaient été apportées dans la documentation.

64. La délégation néo-zélandaise se félicitait d'avoir pu, au début, apporter une contribution modeste sur la méthodologie. Pour son usage interne, la Nouvelle-Zélande avait mis au point son propre système de notation (de 1 à 100) de la libéralité des relations de services aériens. Elle avait évidemment accès à des mémorandums d'accord où figurait le détail de certaines restrictions sur les relations des services aériens, auxquels le Secrétariat lui-même et l'OACI n'avaient pas accès. Chaque pays serait donc en mesure de prendre la méthodologie et de l'adapter, de façon à voir le spectre de relations qu'il avait mis en place. L'intervenant souhaitait également prendre acte du fait que le Secrétariat avait noté que tous les accords ciel ouvert n'étaient pas égaux, et avait établi une distinction entre ce qu'il avait appelé les accords "ciel ouvert classique" (le modèle des États-Unis), et le fait que certains Membres avaient été plus loin que ce modèle en ajoutant des droits supplémentaires à leurs accords ciel ouvert.

65. Le représentant avait une question méthodologique au sujet de la pondération sous-jacente des accords effectuée à partir du trafic. En utilisant un exemple de trafic entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, sa lecture de la méthodologie était qu'en utilisant les chiffres de l'IATA sur le trafic, l'ensemble du trafic de troisième et quatrième libertés au-dessus de la mer de Tasmanie, c'est-à-dire assumé par des transporteurs néo-zélandais et australiens, ainsi que le trafic de cinquième liberté entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, serait attribué à l'Accord sur les services aériens conclu entre ces deux pays. En fait, il y avait environ 28 vols par semaine sur la mer de Tasmanie qui étaient effectués par Emirates et quelques autres transporteurs asiatiques. De toute évidence, dans le cas d'Emirates, les relations bilatérales pertinentes étaient celles qui existaient d'une part entre les Émirats arabes unis et l'Australie, et, d'autre part, entre les Émirats arabes unis et la Nouvelle-Zélande. Il a demandé des éclaircissements du Secrétariat sur cette question.

66. L'autre aspect louable de la méthodologie était le fait que différents systèmes de pondération avaient été mis au point – de fait, des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande étaient susceptibles d'insister davantage sur les droits de trafic de cinquième liberté. L'intervenant était tout simplement impossible de voler sans escale entre l'Europe et la Nouvelle-Zélande, et pourtant l'Europe était un marché important pour la Nouvelle-Zélande, de sorte que l'obtention de droits de cinquième liberté pour rendre ces services économiquement viables avait toujours été importante pour la Nouvelle-Zélande, et aussi pour créer des moyens de contrebalancer les débouchés liés à la sixième liberté qui étaient exploités par certains transporteurs établis entre la Nouvelle-Zélande et l'Europe.

67. Un autre aspect qu'il serait à son avis utile d'approfondir était l'information concernant les accords plurilatéraux. S'il y avait une tendance dans le domaine des services aériens qui apparaissait clairement dans les travaux que menait l'OACI et que le Secrétariat avait illustrés dans sa note, c'était la proportion croissante du trafic qui relevait d'accords plurilatéraux. Il a demandé des précisions supplémentaires à propos de l'exclusion visant une partie du trafic au sein des CE, qui semblait significative. Il aurait également souhaité d'autres précisions sur le contenu précis de certains des principaux accords plurilatéraux sur le point de savoir s'ils pouvaient être des modèles à suivre pour d'autres accords. La délégation néo-zélandaise était bien évidemment au fait du MALIAT et de l'Accord sur les services aériens dans les îles du Pacifique qui était en cours de négociation.

68. L'une des caractéristiques précieuses du travail mené par le Secrétariat est qu'il apportait de la transparence aux accords sur les services aériens. Le secrétariat de l'OACI avait préconisé pendant des années lors des réunions de l'Organisation d'effectuer un classement des accords sur les services aériens conclus entre les pays. Il était réjouissant de voir que cette demande avait été satisfaite. Il avait aussi été indiqué clairement que bon nombre de Membres ne déclaraient pas la totalité de leurs accords. Le représentant a noté que les pays utilisaient de plus en plus Internet pour communiquer le détail de leurs accords. Par exemple, l'Inde ainsi que l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis

rendaient accessibles tous les détails de leurs accords sur les services aériens sur Internet, ce qui était une évolution encourageante. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, il manquait dix relations de services aériens dans le QUASAR. En outre, bien que la Nouvelle-Zélande ait déclaré le MALIAT à l'OACI deux ou trois ans auparavant, c'est seulement à l'occasion de l'enquête du Secrétariat de l'OMC qu'il avait été constaté que l'accord n'avait pas été enregistré par l'OACI. Cela avait été rectifié depuis, mais ce changement n'apparaissait pas dans l'étude du Secrétariat. En particulier, il était important que les Membres fournissent des renseignements à jour au Secrétariat sur les 67 accords fondamentaux, de sorte que le tableau B1 puisse rendre compte plus fidèlement des principaux arrangements concernant le voyage aérien dans le monde.

69. Évoquant plus particulièrement certaines des libertés visées, le représentant a indiqué que l'une des distinctions importantes pour ce qui était de la septième liberté était que, dans le cadre du modèle ciel ouvert classique des États-Unis, seuls des droits de septième liberté pour les marchandises étaient échangés. Or, le QUASAR ne faisait pas la distinction entre les droits relatifs aux marchandises et ceux liés aux passagers. Il était assez significatif que bon nombre de pays étaient disposés à être plus libéraux en ce qui concerne les services de marchandises qu'ils ne l'étaient pour les services de passagers. Quelques années auparavant, l'OCDE avait avancé l'idée d'adopter un accord multilatéral qui ne porterait que sur les services de marchandises. Il a indiqué que la Nouvelle-Zélande avait été plus loin dans la libéralisation avec la Chine sur les services de fret que sur les services de passagers.

70. La note du Secrétariat indiquait que le cabotage était une forme particulièrement rare d'échange de droits de trafic. C'était l'un des cas, malheureusement, où l'enregistrement des accords auprès de l'OACI était en retard sur la pratique actuelle de la Nouvelle-Zélande. En vertu d'un protocole du MALIAT, la Nouvelle-Zélande avait échangé des droits de cabotage avec le Chili, Singapour et le Brunéi. Dans le cadre de ses dispositions en vue d'un marché unique de l'aviation, elle avait, en 1996, échangé des droits de cabotage avec l'Australie; cet échange initial n'avait pas été opéré dans le cadre d'un traité et n'avait donc pas été déclaré à l'OACI à l'époque. La Nouvelle-Zélande avait également échangé des droits de cabotage avec l'Irlande et le Royaume-Uni; en fait, dans le cadre de son accord ciel ouvert avec le Royaume-Uni, elle avait échangé l'intégralité des neuf libertés. Enfin, sur la question du cabotage, dans le cadre des dispositions en vue d'un marché aérien unique, la Nouvelle-Zélande et l'Australie avaient échangé huit libertés mais, parallèlement, à titre de politique dans le domaine des investissements étrangers directs, elles n'avaient placé aucune limite sur l'investissement dans les compagnies aériennes nationales. Ansett New Zealand avait fonctionné en tant que transporteur national à capitaux 100 pour cent étrangers en Nouvelle-Zélande, et Qantas exploitait aujourd'hui des vols intérieurs dans le pays. L'argument n'était pas purement théorique dans la mesure où, par le passé, sans disposer de droits de cabotage, des compagnies aériennes comme Korean, British Airways et Singapore Airlines avaient été présentes entre Christchurch et Auckland sans pouvoir transporter de trafic.

71. En ce qui concerne la propriété, c'était une question particulièrement troublante pour les pays disposant de petits marchés de capitaux. Même aux États-Unis, qui disposaient de l'un des plus gros marchés de capitaux au monde, on aurait pu penser que, vu la situation actuelle du secteur aérien de ce pays, il aurait été dans l'intérêt des compagnies aériennes américaines de rechercher des financements supplémentaires. Or, dans le système bilatéral, une partie, à l'instar de la Nouvelle-Zélande, pouvait bien avoir supprimé les critères de propriété substantielle et de contrôle effectif avec un certain nombre de partenaires, mais si la totalité du réseau de pays desservis n'avait pas supprimé ces restrictions bilatérales potentielles, il ne pouvait y avoir de certitude que des niveaux plus importants d'investissement étranger seraient autorisés. C'est un problème pratique auquel la Nouvelle-Zélande avait dû faire face lorsque le problème du financement d'Air New Zealand s'était posé quelques années auparavant.

72. L'intervenant a ensuite relevé quelques problèmes mineurs dans le rapport. En premier lieu, il s'est demandé quelle était la source des renseignements au sujet du nombre d'aéroports internationaux. Quatre aéroports étaient indiqués pour la Nouvelle-Zélande, alors qu'elle en comptait sept. Deuxièmement, il semblait y avoir un problème concernant les territoires. Par exemple, la Nouvelle-Zélande avait deux compagnies aériennes dans les territoires français du Pacifique (Air Calin et Air Tahiti Nui) qui opéraient à destination de la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'Accord France-Nouvelle-Zélande. Le document du Secrétariat indiquait pourtant que ces services n'étaient pas couverts par des accords enregistrés auprès de l'OACI.

73. En ce qui concerne les résultats de l'analyse du QUASAR, l'intervenant avait noté les objections soulevées par la délégation des États-Unis. Bien qu'à un niveau détaillé il puisse y avoir des problèmes de données, les résultats donnaient dans l'ensemble une bonne idée générale des arrangements en matière de services aériens qui encadraient l'activité des compagnies aériennes internationales. De toute évidence, certains arrangements étaient essentiels, et si les négociations entre les États-Unis et les Communautés européennes étaient menées à terme, elles auraient une incidence sur une très grande partie du trafic aérien international. L'autre résultat qui apparaissait clairement était le fait que, de plus en plus, les arrangements en matière de services aériens avaient un caractère plurilatéral et parfois régional. Comme l'intervenant l'avait déjà dit, une certaine précision faisait défaut pour ce qui était des accords plurilatéraux et il aurait été reconnaissant au Secrétariat de mener des travaux supplémentaires sur ce sujet.

74. Certaines améliorations pouvaient être apportées au travail entrepris avec le QUASAR. La partie D de la note du Secrétariat soulignait certaines améliorations possibles qui de l'avis de l'intervenant étaient souhaitables, compte tenu également du mandat énoncé dans l'Annexe qui prévoyait que les évolutions dans le secteur du transport aérien soient passées en revue tous les cinq ans. Un tel travail, complété par les renseignements supplémentaires communiqués par les Membres, offrirait un moyen utile de mesurer les progrès dans ce domaine particulier. Enfin, sur le point de savoir si la documentation et le CD-ROM devraient être rendus accessibles au public, la délégation néo-zélandaise n'y voyait pas d'objection. Le type d'information que le Secrétariat avait utilisé était dans le domaine public, et le Secrétariat n'avait eu accès à aucun mémorandum d'accord confidentiel pour son analyse.

75. Le représentant du Brésil a remercié le Secrétariat pour son travail concernant la documentation et le CD-ROM. Il continuait cependant d'avoir des doutes quant à l'utilité d'un tel exercice dans le contexte de l'examen. À en juger par les débats, le fossé considérable entre les droits de trafic aérien et l'AGCS restait plus important que jamais. La première observation qu'il souhaitait faire à propos de l'étude concernait la disponibilité partielle des données. Bien que l'OACI accepte de donner accès à ses données, il restait un problème de notification à l'OACI et à cet égard le Brésil se joignait au *mea culpa* exprimé par des orateurs précédents. Par exemple, le Brésil apparaissait dans le QUASAR comme ayant conclu 36 accords, alors que le chiffre véritable, pour les accords qui avaient déjà été paraphés, était de 60. La raison de cet écart était que le Brésil ne notifie un accord à l'OACI qu'après sa ratification, alors qu'il commençait à être appliqué provisoirement dès qu'il avait été paraphé. De plus, bon nombre de dispositions détaillées de ces accords, notamment sur le partage de codes, figuraient dans des mémorandums d'accords qui n'étaient pas notifiés. Cela expliquait pourquoi un zéro avait été attribué au Brésil pour le partage des codes dans le QUASAR, ce qui créait une sorte de distorsion.

76. Le Brésil considérait qu'attribuer des pondérations aux diverses caractéristiques des accords bilatéraux relevait de l'impossible. En tout état de cause, cela ne pouvait être qu'un jugement subjectif partant de présupposés sur ce qui était plus libéral, et donc bon, et ce qui était plus restrictif, et donc mauvais. Il manquait de toute évidence une évaluation des conditions particulières du secteur du transport aérien de chaque pays, c'est-à-dire des objectifs que chaque négociateur s'efforçait d'atteindre en recherchant ou en négociant tel ou tel type d'accord, et la façon dont ces accords



s'inscrivaient dans la stratégie globale imaginée par le pays pour développer son propre secteur du transport aérien. Une adaptation aux besoins et aux conditions des différents pays faisait encore défaut. Le Brésil était extrêmement gêné par les tentatives de classer les politiques des Membres selon leur caractère plus ou moins libéral pour plusieurs raisons. Dans les négociations sur les services menées dans le cadre du PDD, le Brésil était hostile à l'idée de quantifier les engagements des Membres. Les discussions avaient prouvé que cela n'était pas une option viable. De même, appliquer l'approche de l'ALI à l'agriculture, par exemple, ne serait probablement pas du goût de la plupart des Membres.

77. Le représentant de la Chine appréciait l'analyse détaillée des accords bilatéraux produite par le Secrétariat à l'échelle mondiale car elle facilitait la compréhension du processus de libéralisation. Même si tous les accords sur les services aériens ne figuraient pas dans la base de données de l'OACI utilisée par le Secrétariat de l'OMC, c'était la première analyse exhaustive et quantitative de ces accords. Comme le Secrétariat l'avait fait observer, cette analyse n'englobait pas les mises à jour récentes, les mémorandums confidentiels et les modifications non notifiées à l'OACI. La collecte de ces éléments (à l'exception des mémorandums confidentiels) par le Secrétariat de l'OMC était une tâche qui demanderait beaucoup de ressources et de temps. Les indices créés par le Secrétariat étaient constructifs et innovants, mais d'autres éléments comme la reconnaissance mutuelle de la certification (y compris les certificats de navigabilité, les certificats personnels, etc.) auraient également pu être utilisés, car ils demeuraient un obstacle même lorsque des caractéristiques plus traditionnelles telles que la capacité, les tarifs, le refus et la désignation avaient été libéralisées. La Chine souhaitait un complément d'information sur le raisonnement et la méthode suivis par le Secrétariat pour attribuer les pondérations à chacun des éléments. Elle notait également que les résultats du QUASAR étaient organisés signataire par signataire et qu'ils ne donnaient donc pas un tableau complet de la situation mondiale, omission que la Chine souhaitait voir corrigée à l'avenir.

78. Le représentant du Japon a remercié le Secrétariat pour ses travaux, qui pourraient constituer une base intéressante pour l'analyse du statu quo des accords sur les services aériens conclus par un certain nombre de pays. Dans ce contexte, le Japon signalait plusieurs éléments qui étaient particulièrement pertinents pour apporter d'autres améliorations aux analyses menées dans ce document. Premièrement, il était important de prêter attention à la situation particulière de chaque pays, notamment à sa situation géographique et à la compétitivité de ses compagnies aériennes. Deuxièmement, le Japon estimait que des facteurs tels que la double approbation des tarifs et la propriété substantielle et le contrôle effectif ne pouvaient pas être caractérisés automatiquement comme restrictifs. On ne parviendrait pas à bien cerner l'orientation de la libéralisation des transports aériens en se référant seulement à la modification de ces facteurs. On risquerait de fausser la discussion sur les moyens concevables et souhaitables de libéraliser le transport aérien.

79. Le représentant des Communautés européennes considérait que la documentation produite par le Secrétariat était un travail très fourni, qui donnait une très bonne indication du degré de libéralisation des divers accords bilatéraux et des possibilités d'accès aux marchés offertes par le système bilatéral. L'étude QUASAR n'avait pas pris en considération la situation au sein des Communautés européennes où un marché unique avait été créé, ce qui supposait un accès sans entrave des compagnies aériennes des CE à d'autres États membres, y compris le cabotage et la liberté des tarifs et de la tarification. Ces conditions s'appliquaient également aux pays de l'Espace économique européen (Norvège, Liechtenstein et Islande) et à la Suisse. Il pourrait donc être intéressant que le QUASAR rende compte plus complètement de cet état de libéralisation. En ce qui concerne les relations de transport aérien extérieures des CE, les CE indiquaient que les accords horizontaux négociés pour rendre les accords des États membres conformes au droit communautaire, tels que le Secrétariat les avait décrits, ne portaient pas seulement sur la question de la propriété mais aussi sur l'établissement des tarifs et sur la taxation des carburants aéronautiques. Les CE ont également indiqué que leur politique extérieure était plus ambitieuse, et comportait la négociation d'accords complets sur les services aériens avec des partenaires comme le Canada ou le Maroc, et l'initiative de

créer un espace européen de l'aviation civile avec les États voisins des CE d'ici à 2010. Les CE attendaient avec intérêt les améliorations qui seraient apportées au QUASAR pour en garantir l'exactitude et l'utilité. Il serait intéressant, bien que difficile, d'examiner plus en détail la situation en ce qui concerne les marchandises. Les CE étaient très conscientes que les opérateurs dans des secteurs comme les services de transport exprès et les services de courrier, dont les intérêts du point de vue des libertés aériennes étaient légèrement différents, étaient soucieux d'assurer à leurs clients une meilleure couverture et de meilleures prestations. Cela pourrait être vraiment très intéressant.

80. Le représentant de la Suisse a complimenté le Secrétariat pour son travail sans précédent et a noté que grâce à l'analyse approfondie qui en était faite, les accords bilatéraux étaient pour la première fois comparables et que cela améliorerait donc la transparence. Un véritable aperçu de la situation mondiale du secteur du transport aérien était donné aux délégations. La Suisse réfléchissait encore à la façon d'améliorer les données du QUASAR pour ce qui est de ses propres accords et encourageait chaque Membre à faire de même, de façon à constituer une base de données aussi complète que possible. Il souhaitait qu'un délai soit fixé pour la communication de ces données au Secrétariat.

81. Le représentant de l'Australie estimait que la méthodologie QUASAR offrait une base solide pour l'analyse et la discussion des droits de trafic quelle que soit la façon dont ils étaient accordés, ce qui était essentiel à la poursuite des efforts de libéralisation. Le modèle était robuste dans ses grandes lignes et ses atouts dépassaient ses limites. Parmi celles-ci figuraient les problèmes posés par certaines données et les lacunes pour certaines informations, comme le Secrétariat l'avait indiqué dans son introduction. L'approche modulaire suggérée par le Secrétariat pour l'avenir signifiait que le modèle pourrait être amélioré par la suite et que certains des problèmes que le représentant des États-Unis avait mentionnés devaient être traités. D'autres travaux étaient peut-être possibles sur des questions comme la capacité, le partage des codes, la cinquième liberté et les marchandises. Une possibilité pour encourager les travaux sur ce sujet était la diffusion, le moment venu, de ce modèle par Internet. Cela autoriserait un examen informel par d'autres spécialistes et encouragerait peut-être à terme des étudiants de doctorat à compléter et à affiner le modèle. C'était potentiellement un outil très intéressant, non seulement pour documenter les examens présents et à venir, mais aussi à l'usage des praticiens des services aériens pour se préparer aux négociations.

82. L'intervenant a ensuite abordé certains problèmes mineurs de méthodologie. En premier lieu, concernant la capacité, l'Australie n'était pas convaincue que la détermination préalable de la capacité soit nécessairement moins libérale que des clauses du type "Bermudes I", mais c'était une question difficile à trancher en l'absence de données sur les limites de capacité effectives dans chaque accord sur les services aériens. En deuxième lieu, sur la présence de clauses sur les statistiques dans les accords sur les services aériens, même s'il ne leur avait été attribué qu'un rôle très mineur dans la pondération, l'Australie ne considérait toujours pas que les statistiques soient nécessairement un facteur lié à la libéralité des accords. Aussi bien, cela pouvait avoir pour objet l'échange d'informations, ce qui aidait à prendre les décisions en matière d'investissement dans le secteur.

83. Notant l'observation de la délégation des États-Unis selon laquelle le modèle montrait que les accords portant sur un trafic élevé pouvaient être plus difficiles à libéraliser, l'Australie considérait que, si cela pouvait être vrai dans bien des cas, il y avait peut-être des différences régionales. Assurément, d'après l'expérience de l'Australie, les accords dont la densité de trafic était la plus forte étaient ceux dont les dispositions étaient les plus libérales, par exemple les accords avec la Nouvelle-Zélande et aussi Singapour, le Royaume-Uni et d'autres pays.

84. Sur la question des données, l'Australie, comme d'autres Membres, offrait un *mea culpa* s'agissant des accords enregistrés auprès de l'OACI. Le QUASAR avait retenu 42 accords sur les services aériens alors que l'Australie en avait plus de 60 et que bon nombre des accords qui avaient été retenus dans le QUASAR avaient été sensiblement modifiés depuis leur enregistrement auprès de l'OACI ou, dans plusieurs cas, avaient été complètement remplacés.

85. Réagissant à une observation que le Brésil avait formulée à propos du partage des codes, le représentant a indiqué que l'Australie avait pour pratique de prévoir des dispositions sur le partage des codes dans ses accords proprement dits, qu'elles concernent un partage des codes entièrement libre ou que leur portée soit plus limitée. Toutefois, si cela ne s'avérait pas possible, elles étaient incorporées dans des mémorandums d'accord, dont le modèle QUASAR ne tenait pas compte.

86. Enfin, la transparence des données partout dans le monde était l'un des grands avantages de ce modèle. Elle donnait une représentation claire des accords sur les services aériens et incitait les Membres à encore plus de transparence, que ce soit par l'enregistrement et par la communication de données supplémentaires dans le cadre du modèle QUASAR, ou unilatéralement par leurs propres sites Web ou d'autres moyens de diffusion. Il était important que les Membres saisissent l'occasion de mettre à jour la base de données QUASAR en communiquant les informations les plus récentes sur leurs accords en matière de services aériens, ce que l'Australie entendait faire très prochainement. L'Australie a aussi fait observer que l'enregistrement auprès de l'OACI, bien qu'important en soi et comme objectif à atteindre, pourrait prendre beaucoup de temps. Les accords sur les services aériens, comme tout mécanisme conventionnel, devaient faire l'objet de longs processus de ratification, et il était important que des régimes qui avaient un statut moindre qu'un traité ou des régimes provisoires puissent figurer dans la base de données QUASAR.

87. Répondant aux questions soulevées par les délégations, un représentant du Secrétariat a confirmé que la compréhension de la Nouvelle-Zélande était juste à propos des données et que les données concernant le trafic entre toute paire de signataires tenaient compte du trafic de transporteurs de tierces parties, le cas échéant. Le Secrétariat a aussi indiqué qu'il avait certaines idées sur la manière d'isoler le trafic au titre de la cinquième liberté, ce qui n'avait apparemment jamais été tenté à l'échelle mondiale. Cela nécessiterait toutefois l'achat d'ensembles de données relativement coûteux du Guide officiel des compagnies aériennes (OAG) ou de l'IATA qui étaient les seuls à permettre des calculs de cette nature.

88. Répondant à une question des CE et de la Nouvelle-Zélande à propos d'un complément d'information sur les accords plurilatéraux, l'intervenant a rappelé que le Secrétariat s'était engagé au paragraphe 41 à décrire les accords plurilatéraux plus en détail dans la documentation qui serait élaborée pour la réunion suivante. Cela n'en présentait pas moins des difficultés spécifiques du fait que les dispositions d'accords plurilatéraux n'avaient pas été "précodifiées" par l'OACI. Le Secrétariat de l'OMC devrait donc codifier lui-même ces dispositions et il rendrait ce processus transparent, de sorte que les parties intéressées puissent le contester ou le compléter si elles le souhaitent. En outre, le Secrétariat comptabiliserait toutes les relations de trafic intraplurilatérales, ce qui dans certains cas exigerait un processus long et complexe (la Décision ministérielle de Yamoussoukro II, par exemple, impliquait 50 x 49, soit 2 450 relations de trafic bilatérales potentielles).

89. L'intervenant a confirmé que le Secrétariat n'avait pas pris en compte le trafic intracommunautaire en raison de l'existence du marché unique de l'aviation et du fait que cela aurait donné une valeur de 50 (sur 50) à la valeur de l'indice ALI à environ un tiers de l'échantillon total. Le Secrétariat, bien entendu, corrigerait cela et incorporerait le trafic intracommunautaire à l'avenir puisque les CE le souhaitent.

90. En ce qui concerne l'absence du trafic de marchandises dans l'étude, et en particulier du trafic de marchandises de la septième liberté, l'intervenant a expliqué qu'une extension était réalisable sur le plan méthodologique. Néanmoins, au vu des lacunes de la base de données WASA de l'OACI en ce qui concerne les marchandises, une telle entreprise supposerait un accès à une autre base de données de l'OACI, l'application DAGMAR, qui contenait les textes de l'ensemble des 1 842 accords enregistrés auprès de l'OACI. Elle supposerait également de codifier les dispositions particulières de ces accords, d'adapter la méthode de pondération du QUASAR aux spécificités du secteur du transport des marchandises, notamment la présence de trois types de transporteurs (combinés, tout

marchandises et exprès) et d'obtenir des données sur le trafic auprès de sources professionnelles. Cela pouvait sans doute être fait, mais dans une perspective de moyen ou de long terme.

91. Comme le Brésil l'avait relevé, les clauses de partage de codes étaient imparfaitement prises en considération par le QUASAR parce qu'elles n'étaient pas toujours mentionnées dans les accords eux-mêmes. Il serait toutefois possible d'ajouter au QUASAR une fonctionnalité de vérification de l'adéquation avec la réalité. Les données sur la réglementation seraient comparées à la liste exhaustive ou quasi exhaustive d'accords de partage de codes publiée chaque année par la presse spécialisée.

92. À propos de l'attribution des pondérations et de la méthode suivie à cet effet, question qui avait été soulevée par la Chine et le Brésil, l'intervenant a indiqué que le Secrétariat avait tenté d'éviter de formuler des jugements de valeur en consultant des universitaires, des négociateurs et des praticiens du secteur. Il avait pu obtenir grâce à cela des appréciations aussi transparentes que possible. Le Secrétariat espérait être en mesure de proposer à l'avenir un logiciel qui permettrait à chaque Membre d'attribuer ses propres pondérations à chacun des facteurs et d'en écarter certains (par exemple la propriété substantielle et le contrôle effectif) de façon à adapter le QUASAR à ses besoins et à sa politique, tout en conservant une comparabilité totale parmi l'ensemble des 2 000 accords de l'échantillon. Seules des contraintes informatiques avaient empêché que cet objectif soit atteint, mais cela pouvait être résolu à l'avenir.

93. En ce qui concerne l'évaluation des situations aéronautiques nationales, qu'elles soient géographiques, historiques ou stratégiques, comme l'avaient mentionné le Brésil et le Japon, l'orateur a signalé que, dans le premier graphique de chaque profil, le Secrétariat avait tenté de réunir tous les éléments qui pouvaient avoir une incidence sur le trafic, comme la taille du pays, la densité de population, les échanges, le PIB par habitant, etc. Le but était de permettre le calcul de régression qui à long terme pouvait expliquer les facteurs ayant une incidence sur le trafic, la libéralisation n'étant que l'un d'entre eux, et avait des liens de corrélation et de causalité complexes avec d'autres paramètres.

94. Sur la question de la disponibilité des données, l'intervenant a rappelé aux Membres que le document contenait, à sa dernière page, un modèle simplifié à utiliser pour communiquer des renseignements supplémentaires au Secrétariat si un Membre le souhaitait. C'était en tout cas beaucoup plus simple que la procédure de notification complète à l'OACI. Comme délai éventuel pour communiquer ces données, le Secrétariat suggérait la fin de septembre.

95. Le représentant des États-Unis considérait que la méthodologie existante, avec la pondération standard, était la meilleure que l'on puisse escompter. Il faudrait encore des consultations internes pour déterminer la priorité à accorder à certains de ces domaines, et si les États-Unis jugeaient ou non utile de demander d'autres améliorations. L'une des forces de l'étude était son architecture ouverte et évolutive et il y avait eu des suggestions, notamment de l'Australie, pour que l'on envisage de mettre l'étude sur le Web (dans le domaine public) et que cela soit un moyen pour des améliorations futures. Une utilisation combinée de ces approches pourrait être appropriée. À ce stade, les États-Unis éprouvaient la nécessité d'examiner plus avant les éventuelles tâches supplémentaires qui pourraient être confiées au Secrétariat dans le cadre de l'examen. Une observation avait été faite à propos de l'enregistrement des accords: il y avait des raisons aux difficultés que les États-Unis avaient eues à enregistrer leurs accords auprès de l'OACI et elles tenaient à la perception de certains de leurs spécialistes du droit des traités selon laquelle un certain processus devait être observé avant qu'un accord puisse être enregistré. Il y avait également eu des blocages bureaucratiques dans ce processus. Ces difficultés risquaient également de faire que les États-Unis ne soient pas en mesure de remplir la fiche qui était fournie dans le QUASAR. Les États-Unis comprenaient la nécessité d'améliorer l'enregistrement pour aider à remédier aux lacunes, et le fait que c'était l'un des moyens les plus simples d'améliorer les produits, mais ce n'était pas quelque chose qui pouvait être fait

automatiquement – le Département des transports devrait consulter d'autres administrations et trouver un moyen. Les États-Unis n'avaient pas d'objection à ce que l'on revienne sur ce point à la prochaine réunion.

96. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a proposé que le Secrétariat produise un résumé de ses suggestions (dont la plupart figuraient dans la partie D) qui serait conçu de façon à aider les Membres à évaluer leurs priorités. La première priorité était évidemment de s'assurer que l'ensemble de données était aussi complet que possible, ce que tous les Membres avaient admis. Certaines améliorations relativement simples que le Secrétariat, ne disposant pas du temps et des ressources nécessaires, n'avait pas pu incorporer à ce stade pouvaient également être apportées. D'autres améliorations demanderaient tant de travail qu'il n'était pas raisonnable de les attendre avant le prochain examen. Tel était peut-être le cas du trafic de marchandises, qui était une question très importante.

97. Le représentant de l'Australie a appuyé la proposition de la Nouvelle-Zélande tendant à ce que les suggestions soient regroupées en vue de la suite des travaux. Il y avait cependant un travail qui pouvait être utilement entrepris dans l'intervalle, avant la prochaine réunion: l'actualisation de la base de données grâce aux renseignements communiqués par les Membres au Secrétariat, qu'il s'agisse d'accords ayant formellement le rang de traité ou d'accords de rang inférieur. Le représentant de la Chine a également fait écho à la proposition de la Nouvelle-Zélande.

98. Le représentant des États-Unis a accepté la suggestion à condition que le recueil des suggestions pour la suite des travaux ne soit pas quelque chose sur quoi les Membres seraient appelés à se prononcer. Une liste de suggestions devait simplement être soumise aux Membres qui l'évalueraient, puis l'examineraient à fond à la prochaine réunion.

99. Le Président a suggéré que les Membres approuvent la proposition d'un document regroupant les suggestions pour la suite des travaux, établi par le Secrétariat, et qui servirait de base de discussion à la prochaine réunion. Il en a été ainsi convenu.

100. Le Président est ensuite passé au deuxième point de l'ordre du jour, sur les services auxiliaires. Il a d'abord rappelé qu'un débat sur les onze services auxiliaires avait eu lieu à la dernière réunion sur ce thème, sur la base du document S/C/W/270 et de ses corrigenda. Il a indiqué également que ces documents, modifiés pour corriger les éventuelles erreurs factuelles communiquées par les délégations, avaient été publiés sous la forme d'un livret violet distribué aux délégations. Il a noté enfin que pour satisfaire une demande du Canada et du Costa Rica, le Secrétariat avait produit un document sur l'utilisation des moyens électroniques dans la fourniture de services transfrontières de maintenance et de réparation d'aéronefs, distribué en tant que document S/C/W/279 daté du 7 février 2007.

101. Le représentant du Canada a remercié le Secrétariat pour ce document, qui avait été demandé en raison des nombreuses fois où la mention "impossibilité technique" était apparue pour le mode 1 dans ce secteur. Le document montrait qu'en fait il était désormais possible techniquement d'assurer ces services sur une base transfrontières, par voie électronique.

102. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a noté que l'un des exemples donnés, celui de la fourniture d'un logiciel de gestion des états de charge "Masse et centrage" de Lufthansa Technik, ne relevait pas vraiment du domaine de la réparation et de la maintenance d'aéronefs, mais du fonctionnement normal d'une compagnie aérienne.

103. Le représentant des Communautés européennes a jugé le document utile en ce qu'il aiderait les Membres, à l'avenir, à comprendre ce qu'ils faisaient lorsqu'ils prenaient des engagements dans ce domaine.

104. Le représentant de la Chine a fait des observations sur deux services auxiliaires. En premier lieu, à propos des systèmes informatisés de réservation, la Chine considérait que seuls les systèmes interentreprises, ou "CRS classiques" dans les termes utilisés par le Secrétariat, devaient appartenir à cette catégorie juridique. Les agences de voyages virtuelles et les services de distribution par Internet des compagnies aériennes ne devaient donc pas y figurer car ces nouvelles activités de vente relevaient du mode entreprise vers consommateur. À propos de l'acheminement du fret et de l'entreposage, il a fait observer que les opérations caractéristiques de ces deux secteurs pouvaient associer plusieurs modes de transport. De l'avis de la Chine, les engagements des Membres de l'OMC en matière d'acheminement du fret et d'entreposage ne s'appliquaient pas automatiquement au transport aérien.

105. Le Président a déclaré que le Conseil prendrait note des déclarations faites.

## **POINT B FONCTIONNEMENT DE L'ANNEXE**

106. Le Président a rappelé que les Membres étaient convenus auparavant que la documentation établie par le Secrétariat n'aborderait pas la question du fonctionnement de l'Annexe et que le débat à ce sujet se déroulerait uniquement sur la base des contributions et des observations des Membres. Il a ensuite donné la parole à l'Australie pour présenter la communication dont elle était le coauteur avec les Communautés européennes, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse, intitulée "Examen de l'Annexe sur les services de transport aérien – Services d'escale et d'exploitation des aéroports" et distribuée en tant que document JOB(06)/237 daté du 13 septembre 2006.

107. Le représentant de l'Australie a indiqué que l'objectif de la proposition était de faire en sorte que le deuxième examen aboutisse à des résultats et à des débouchés concrets pour les Membres, dont la possibilité, s'ils le désiraient, de prendre des engagements sur les services de transport aérien auxiliaires dans le cadre de l'AGCS. Cette proposition avait donc pour objet de clarifier l'Annexe à l'intention des Membres. Il avait pris note des observations du Canada, qu'il partageait, estimant que les Membres dépassaient maintenant le débat juridique. Les avis étaient différents sur le fait que les Membres aient déjà ou non la voie libre pour formuler des offres sur les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports. Pour sa part, l'Australie en avait déjà pris l'initiative. L'objet de la proposition était de dépasser ce stade pour établir une certitude juridique. L'Australie maintenait la position qui était la sienne, à savoir que ces services étaient déjà ouverts à ceux qui souhaitaient faire des offres, mais pour autant elle ne tenait pas à rouvrir le débat juridique dans le détail à ce stade.

108. L'Australie tenait à préciser que la clarification de cette seule question ne supprimerait pas la nécessité de poursuivre les travaux sur l'évolution du secteur dans le cadre de l'examen, et d'élargir éventuellement le champ d'application de l'Annexe à l'avenir. Le document de fond du Secrétariat sur les services auxiliaires étayait le point de vue de la délégation australienne selon lequel les services d'escale et d'exploitation d'aéroports avaient considérablement évolué depuis l'époque du dernier examen. Ces évolutions étaient une chance et un défi pour les fournisseurs de services. L'Australie voyait avec un intérêt particulier l'émergence de sociétés de services d'escale indépendantes et la recherche permanente d'économies dans la gestion des services d'aéroport et tout ce que cela supposait pour l'examen en cours eu égard à sa proposition. Par exemple, les marchés ouverts à la concurrence existant dans ce secteur avaient doublé au cours des cinq dernières années pour représenter 40 pour cent du marché mondial en 2005, en forte augmentation par rapport aux 24 pour cent constatés en 2000. Qui plus est, la libéralisation des services d'escale et d'exploitation des aéroports pouvait, si les Membres faisaient des offres, jouer un rôle important dans la facilitation du commerce. C'était un élément important de la chaîne d'approvisionnement dont la libéralisation ne pouvait qu'améliorer la logistique mondiale, avec des retombées significatives pour le commerce.

109. Bien qu'elle soit d'avis que les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports étaient déjà couverts par l'AGCS, l'Australie et ses coauteurs recherchaient l'accord des Membres pour

modifier l'Annexe sur les services de transport aérien afin de mentionner ces services. Seul ce résultat établirait une certitude pour les Membres et refléterait l'importante libéralisation qui avait eu lieu ces dernières années. L'Australie continuerait à coopérer étroitement avec d'autres délégations – les coauteurs mais aussi d'autres Membres – afin de clarifier les points soulevés dans ce document, et attendait avec intérêt les premières observations des Membres sur celui-ci.

110. Le représentant de la Chine a salué la proposition présentée par l'Australie et a estimé que les services de soutien et les services auxiliaires au transport aérien, notamment les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports, jouaient un rôle positif en promouvant l'efficacité du secteur du transport aérien en termes de qualité aussi bien que de coût. Pour la Chine, la libéralisation du transport aérien à l'OMC devrait être centrée sur les services de soutien et les services auxiliaires du transport aérien en général, et pas uniquement sur les services d'escale ou les services d'exploitation d'aéroports. Même si les positions des Membres différaient quelque peu, il pourrait être beaucoup plus facile de gérer cette question sans faire intervenir des droits concrets.

111. Sur certains points précis, la Chine n'approuvait pas l'inclusion des services d'incendie parmi les services d'escale car, dans le système économique de certains Membres, les services d'incendie étaient un service public et non un service commercial. Elle faisait observer d'ailleurs que la classification des activités d'escale du Conseil international des services d'escale (IGHC) de l'IATA excluait aussi les services d'incendie. La Chine préférait que l'on adopte la classification de l'IGHC plutôt que celle de la CPC comme le suggéraient les coauteurs de la proposition, parce qu'elle était largement utilisée par la branche d'activité. S'agissant des services d'aéroport, la Chine suggérait de distinguer la notion de "services de gestion d'aéroport", qui ne renvoyait qu'à la compétence de gestion d'une société d'aéroport, de celle de "services d'exploitation d'aéroport", qui supposait la fourniture d'activités concrètes et directes comme celles qui avaient trait aux pistes et aux bâtiments terminaux des aéroports. Les "services d'aéroport" recouvraient les deux catégories car ils s'étendaient à tous les services fournis dans les aéroports. La Chine a cité l'exemple de British Airport Authorities (BAA), qui fournissait des services de gestion d'aéroport dans le monde entier mais pas des services d'exploitation d'aéroport. Enfin, la Chine estimait que ce n'était pas encore le moment de débattre des modifications de l'Annexe car l'examen de fond venait de commencer et ce débat ne devait avoir lieu qu'après un examen complet des évolutions dans le secteur et du fonctionnement de l'Annexe.

112. Le représentant des Communautés européennes a appuyé la position exprimée par l'Australie. La libéralisation des services auxiliaires du transport aérien était de toute évidence un moyen d'améliorer l'efficacité par rapport au coût et l'efficacité opérationnelle des compagnies aériennes, en faisant en sorte que la capacité qui était utilisée par les compagnies aériennes soit gérée de façon efficace, via l'introduction d'un degré suffisant de concurrence. C'était indispensable dans un secteur aussi sensible à des chocs externes tels que les pandémies mondiales, la menace du terrorisme ou les hausses de prix des carburants. La communication des CE abordait aussi ces questions et tentait d'expliquer pourquoi ces secteurs devaient être inclus d'une façon compréhensible par tous et la nécessité de prendre des engagements à partir d'une base juridique qui était acceptée clairement par tous. La proposition de septembre visait seulement à faire avancer le débat, ce qui répondait peut-être à l'observation de la Chine sur le caractère prématuré d'une telle discussion. Les CE étaient disposées à étudier s'il y avait une possibilité que peut-être cette question soit présentée d'une façon qui pourrait être comprise plus clairement. L'essentiel était de repérer les services auxiliaires comme des secteurs importants économiquement en tant que tels et de voir comment ces services pouvaient être intégrés plus pleinement dans l'AGCS.

113. Le représentant du Chili a appuyé la proposition présentée par l'Australie compte tenu de l'importance des services d'escale et des services d'exploitation d'aéroports, et de leur croissance au cours des dernières années. Il était donc nécessaire de modifier l'Annexe sur le transport aérien pour y

inscrire expressément ces deux activités. Le représentant a indiqué que le Chili avait décidé pour ces raisons de se porter coauteur de la proposition.

114. Le représentant des États-Unis a réitéré le point de vue, déjà exposé dans une communication antérieure dont ce pays était le coauteur avec le Japon et le Canada, selon lequel la présente instance était le lieu approprié pour débattre de la portée de l'AGCS en ce qui concerne le transport aérien, plutôt que de la Session extraordinaire et des négociations sur des demandes ou des offres. Les États-Unis considéraient que la proposition présentée par l'Australie revenait à une modification tendant à élargir la portée actuelle de l'AGCS. La question de savoir si elle permettrait aussi de clarifier la portée des exclusions, prévues dans l'Annexe, du champ des obligations de l'AGCS et du règlement des différends à l'OMC du secteur aérien méritait que l'on y prête attention. Une des principales craintes des États-Unis avec cette proposition était l'absence d'indication attestant que le secteur lui-même, sur le plan mondial, était associé à ce débat. Il était important, si cette initiative devait voir le jour, que le secteur potentiellement concerné en soit partie prenante. Cela dit, les États-Unis comprenaient que l'on avait intérêt à davantage de clarté et de certitude juridique en ce qui concerne les exclusions prévues à l'Annexe. À cet égard, les États-Unis saluaient l'esprit dans lequel les coauteurs étudiaient des moyens de dépasser le débat juridique et de parvenir à un certain degré de clarté.

115. S'agissant du détail de la proposition, les États-Unis auraient souhaité connaître le point de vue des coauteurs et d'autres Membres sur la manière dont certains problèmes de seuil seraient abordés dans une telle initiative. Quel serait le traitement des obligations NPF dans les nouveaux secteurs mentionnés expressément comme relevant de l'Annexe dans la liste du paragraphe 3? Qu'en serait-il des corrections techniques aux Listes des Membres? Enfin, les États-Unis, comme d'autres Membres, étaient réservés à propos des définitions proposées dans cette initiative et n'étaient pas certains qu'elles soient en adéquation avec la réalité commerciale dans laquelle elles étaient proposées. Il ne semblait pas non plus que les deux secteurs tels que définis étaient exclusifs l'un de l'autre. Les parties prenantes aux États-Unis avaient émis des réserves sur ces définitions, ce qui avait fait l'objet de discussions à la marge. Donc, tout en se gardant de tout jugement définitif sur cette proposition, les États-Unis auraient souhaité plus d'éclaircissements et de détails techniques sur la façon dont ces questions seraient traitées.

116. Par ailleurs, des problèmes sérieux n'avaient pas été réglés sur l'application éventuelle des obligations de l'AGCS à ces secteurs. Les États-Unis s'inquiétaient des conséquences possibles d'un élargissement de la portée de l'AGCS aux services d'exploitation d'aéroports, dont la fourniture était assurée aux États-Unis et dans bon nombre d'autres Membres par des autorités publiques. Des dispositions libérales sur les services d'escale restaient un élément central du modèle de texte "ciel ouvert" des États-Unis. Séparer des droits non concrets comme les droits liés aux services d'escale des droits de trafic, qui étaient négociés conjointement, ne semblait ni évident à faire, ni souhaitable. Enfin, on ne voyait pas clairement comment le régime que les États-Unis avaient édifié au moyen d'échanges bilatéraux et plurilatéraux de droits de services d'escale coexisterait avec une couverture de ce secteur par l'AGCS. En tout état de cause, la proposition ne concernait pas une clarification du champ d'application existant de l'AGCS.

117. Réagissant aux commentaires des États-Unis sur le rôle des parties prenantes dans le débat, le représentant des Communautés européennes a assuré aux délégués que la communication des CE avait été élaborée en pleine consultation avec les acteurs communautaires concernés, à savoir l'association professionnelle des prestataires de services d'escale, les compagnies aériennes et les aéroports, et qu'ils avaient tous souscrit au contenu de cette communication.

118. Le représentant de la Colombie a salué la proposition, qui contenait un certain nombre d'éléments très utiles pour nourrir la discussion sur le transport aérien. Dans le prolongement de la position historique de la Colombie concernant la flexibilité, le libre accès et l'égalité de chances pour



les services d'escale, les autorités colombiennes avaient décidé de soutenir l'adjonction de ces services à l'Annexe. S'agissant des services d'exploitation d'aéroports, elles avaient quelque difficulté à comprendre pourquoi ces services devaient être inclus comme c'était suggéré dans la proposition. Les aéroports étaient une composante de l'infrastructure aéronautique qui nécessitait beaucoup d'investissement et de capital fixe et qui appartenait aux pouvoirs publics, qu'il s'agisse du gouvernement central ou de pouvoirs publics locaux ou régionaux. La Colombie encourageait la participation d'entités privées à l'exploitation des aéroports de façon à améliorer le développement des infrastructures. Il y avait eu un certain nombre d'appels d'offres et de soumissions et cela nécessitait des contrats à long terme avec l'État. En conséquence, la Colombie souhaitait que l'on donne plus de précisions sur les conséquences d'une inclusion des services d'aéroport dans l'AGCS.

119. Le représentant du Canada a estimé la proposition très constructive et se félicitait de ce que le débat s'éloignait des interprétations juridiques et vise à établir une certitude juridique, ce qui était un objectif essentiel. Bien que le Canada n'ait pas d'intérêts à l'exportation particuliers dans ces secteurs à l'heure actuelle, il considérait que la proposition était une base acceptable pour commencer à étudier la question de l'inclusion des services d'escale et des services d'exploitation d'aéroports dans le cadre du paragraphe 3 de l'Annexe.

120. Le représentant du Japon a rappelé plusieurs points liés à la position fondamentale du Japon en ce qui concerne l'examen de l'Annexe. Les uns comme les autres, les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports étaient directement liés à l'exercice des droits de trafic, car ils étaient indispensables à l'exploitation des aéronefs. Le Japon ne pouvait pas accepter l'idée que ces services n'étaient pas liés aux droits de trafic. Il devait être prêté attention aux différences de fond entre ces deux secteurs et les trois services mentionnés expressément au paragraphe 3 de l'Annexe. En raison de ces différences, le même statut ne pouvait leur être donné. En outre, ni la définition de ces services, ni leur démarcation n'étaient claires, ce qui jetait un doute sur le caractère réalisable de la proposition. L'on devait plutôt s'attacher à l'amélioration des engagements portant sur les trois services mentionnés et à réduire le nombre d'exemptions NPF concernant ces trois services. Le Japon saisissait aussi cette occasion pour réitérer l'importance du régime bilatéral existant pour ce qui est de l'échange de droits concrets.

121. Le représentant de Cuba a souhaité que la version espagnole du deuxième volume de la publication soit disponible rapidement, a remercié le Secrétariat pour son exposé sur le QUASAR/ASAP qu'il estimait utile, et a souhaité que les Membres complètent l'information figurant déjà dans la base de données du Secrétariat. Cuba prenait note de la proposition formulée par l'Australie et de la communication des Communautés européennes.

122. Le transport aérien était une composante essentielle de l'économie en même temps qu'un vecteur pour le tourisme et les échanges culturels. Dans un monde de plus en plus mondialisé, l'expansion de la privatisation et de la libéralisation était évidente pour plusieurs secteurs de l'économie mondiale. Dans le cas du transport aérien, la 35<sup>ème</sup> session de l'Assemblée de l'OACI tenue en 2004 avait établi les priorités de l'Organisation pour l'exercice triennal 2005-2007. La cinquième Conférence mondiale sur le transport aérien tenue en 2003 était parvenue à un consensus sur la libéralisation progressive tout en réaffirmant le rôle de chef de file de l'OACI sur les questions touchant l'aviation civile. Cette conférence s'était penchée sur l'aspiration à une libéralisation progressive et continue sous une forme sûre, protégée et économiquement viable. Dans ce contexte, Cuba était favorable à des chances égales et à une libéralisation graduelle et dont la mise en place se ferait lentement. La flexibilité était ici essentielle, ainsi que l'existence de mesures de sauvegarde. Cuba considérait que l'embargo imposé par les États-Unis avait été le principal obstacle à l'expansion de son secteur national des transports, en particulier pour ce qui est de l'accès aux technologies pour le renouvellement de la flotte et la maintenance des aéroports et des infrastructures de navigation aérienne, mais aussi de l'accès aux services de réservation par ordinateur, secteur dans lequel Cuba, contrairement aux États-Unis, ne disposait pas d'exemptions NPF.

123. Pour sa part, Cuba avait pris des engagements d'accès au marché et de traitement national pour les trois secteurs visés par l'Annexe. En réalité, la plus grande partie du transport aérien était contrôlée par des alliances originaires de pays développés. Néanmoins, le commerce continuait d'être réglementé par des accords bilatéraux dans lesquels les droits des parties pouvaient être protégés et observés. Un commerce relevant purement des lois du marché ne reconnaissait pas les particularités du transport aérien, notamment le principe de la souveraineté entière et exclusive sur l'espace aérien énoncé à l'article premier de la Convention de Chicago, et ne tenait pas non plus compte des limitations économiques, infrastructurelles et géographiques des pays en développement.

124. Le représentant a souligné que les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports devaient rester assujettis à la décision souveraine des États dans leurs relations bilatérales. En conséquence, le champ d'application de l'Annexe devait rester limité aux trois secteurs visés actuellement. Les efforts devaient plutôt être consacrés à l'élimination des exemptions NPF existantes et à la négociation d'engagements dans ces trois secteurs. L'OACI devait rester la seule instance de régulation du transport aérien international. Il était manifeste que le secteur du transport aérien connaissait actuellement une phase de libéralisation; ce processus devait être conduit selon les principes définis par l'OACI d'un équilibre des avantages entre les consommateurs, les compagnies aériennes et les intérêts publics.

125. Le représentant de la Suisse a souscrit au point de vue des intervenants précédents selon lequel la réunion en cours n'était pas l'instance pour débattre d'engagements sur les services d'escale et les services d'exploitation d'aéroports, mais était censée débattre de modifications éventuelles de l'Annexe. Premièrement, en ce qui concerne les services d'exploitation d'aéroports, il convenait de répondre aux craintes exprimées jusqu'à présent. Les aéroports étaient en effet un type d'infrastructure très important, à forte intensité de capitaux et soumis à une réglementation très spécifique. Certains aéroports appartenaient à l'État et d'autres pas. La coexistence d'un segment public et d'un segment privé dans le même secteur de services n'était pas une exception, elle existait aussi dans l'éducation et le secteur environnemental, par exemple. La solution adoptée dans d'autres secteurs était de concevoir les engagements d'une façon qui clarifie les domaines soumis à des engagements, et les Membres avaient fait preuve de beaucoup d'imagination à cet égard. La question était donc la suivante: les Membres, collectivement, voulaient-ils dissuader les Membres de prendre individuellement des engagements, ou non? Devait-on empêcher les Membres de prendre les engagements multilatéraux sur des politiques libérales qui étaient bénéfiques à tous les Membres? La question du statut NPF n'était pas liée spécifiquement aux engagements, mais plutôt aux termes de toute solution ou approche que les Membres décideraient d'adopter pour modifier l'Annexe. Concernant les définitions, les Membres étaient libres, bien entendu, d'adopter n'importe quel type de définition qui était conforme au cadre de l'AGCS. Les coauteurs avaient choisi la CPC comme base de cette proposition car, même si elle n'était pas parfaite, elle avait des avantages très évidents étant exhaustive et clairement délimitée. Cela évitait le problème du chevauchement. Outre l'exhaustivité et le caractère mutuellement exclusif, la CPC comportait un mécanisme très précis et détaillé sur la façon d'attribuer un service particulier à un numéro spécifique de la CPC. Il existait bien un problème de communication, entre le langage des responsables et des autorités aéronautiques et celui de la profession et des négociations de l'AGCS. Ces langages étaient différents et n'étaient pas directement compatibles. Au demeurant, le langage de la CPC était préférable dans un contexte commercial car il évitait les chevauchements, de la même façon que les lignes sur une aire de parking dissuadent un conducteur de déborder sur une autre place de parking. Par ailleurs, une certaine flexibilité pouvait être exercée. Par exemple, le paragraphe 14 f) de la proposition donnait une définition légèrement plus précise que la définition de la CPC. Sans élargir cette dernière définition à proprement parler, elle clarifiait les choses et donnait plus de transparence. La Suisse espérait qu'avec une approche constructive et du travail, une définition mutuellement acceptable pourrait être trouvée.

126. Le représentant des États-Unis a noté que les conséquences d'une telle initiative allaient au-delà des engagements particuliers que les Membres prendraient éventuellement. Cela préoccuperait moins les États-Unis si la seule conséquence concernait les engagements pris par d'autres Membres à titre volontaire, aussi longtemps que ces engagements restaient dans le champ d'application de l'AGCS. Les craintes qui avaient été exprimées touchaient les obligations générales au titre de l'AGCS et l'application potentielle du mécanisme de règlement des différends de l'OMC à des secteurs dont on définissait l'existence sans qu'ils soient assujettis aux dispositions de ce régime. C'est pourquoi les définitions étaient importantes: en l'espèce, les définitions ne concernaient pas seulement les engagements, mais également l'AGCS lui-même et la portée de cet accord. Dans cette mesure, les États-Unis s'inquiétaient au sujet des définitions – sans préjudice, une fois encore, de ce que serait leur position définitive sur l'acceptation de la proposition. Dans leur activité de tous les jours, les agents économiques de ces secteurs ne se référaient pas aux codes de la CPC, et cela devait être gardé à l'esprit au moment de s'engager dans un processus de consultations avec la branche d'activité. Celle-ci devrait vérifier si ces définitions étaient complètes et se conformaient à la réalité commerciale, et si elles étaient mutuellement exclusives. Les États-Unis attendaient avec intérêt de poursuivre le débat.

127. Le représentant de la Suisse a rappelé que le mandat de l'examen, conformément au paragraphe 5 de l'Annexe, était "d'[examiner] ... le fonctionnement de l'[Annexe] en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur". La question qui se posait aux Membres était donc la suivante: quel était le fonctionnement de l'Annexe à l'égard des droits de trafic ou, dit autrement, quelles étaient les conséquences de sa non-application pour la branche du transport aérien, dès lors que le paragraphe 2 de l'Annexe spécifiait que l'Accord "ne s'appliquera pas aux mesures qui affectent ... les droits de trafic"? La branche du transport aérien fonctionnait sous le régime de la Convention de Chicago, rendu opérationnel par un vaste ensemble d'accords sur les services aériens. Les Membres devaient donc déterminer si cette multiplicité d'accords avait véritablement libéralisé et ouvert la branche d'activité.

128. La documentation fournie par le Secrétariat donnait une image précise à cet égard: la plupart des accords prévoyaient bien des restrictions sur les routes, le nombre de concurrents, les capacités et les tarifs. Par exemple, la double approbation prévalait toujours dans 84 pour cent des accords correspondant à 72 pour cent du trafic. Il était pourtant difficile de qualifier de "libéralisée" une activité dont les prix étaient contrôlés par deux gouvernements. Les droits de septième liberté, autrement dit le droit de transporter du fret et des passagers par une compagnie aérienne d'un pays tiers sans lien avec son pays d'origine, étaient une caractéristique marginale, tandis que celle des droits de cabotage était quasiment inexistante. S'agissant de la propriété, la règle traditionnelle de la propriété substantielle et du contrôle effectif, définie il y a 60 ans à une époque où il existait une identification étroite entre une compagnie aérienne et un État-nation, était encore pratiquement universelle, étant donné que 90,5 pour cent des accords représentant 90 pour cent du trafic étaient encore assujettis à ces restrictions. Le critère de propriété le plus libéral, celui de l'établissement principal, n'était utilisé que dans 7,6 pour cent des cas. Dès lors, le critère de la propriété substantielle et du contrôle effectif perpétuait une structure fragmentée et souvent inefficace dans la branche, parce qu'une compagnie aérienne qui recherchait des capitaux étrangers ou un partenaire étranger pour fusionner pouvait perdre la faculté d'exploiter des vols étrangers. Alors qu'elles étaient un symbole de la mondialisation, les compagnies aériennes, paradoxalement, ne pouvaient pas devenir de vraies multinationales. La sûreté et la sécurité restaient des objectifs absolus pour toutes les autorités aéronautiques; mais on ne voyait toujours pas par quel moyen des dispositions restrictives sur la propriété et des droits de trafic protectionnistes pouvaient améliorer la sûreté et la sécurité. L'état de la réglementation internationale sur le transport aérien et la lenteur de sa libéralisation, y compris au niveau régional, avaient de quoi désespérer les négociateurs.

129. Dans ce contexte, il fallait un catalyseur et aucune option ne devait être écartée. Le cadre multilatéral de l'AGCS assurait la certitude et la stabilité juridiques, et était ouvert et accessible à

pratiquement chaque pays. La façon dont il était conçu couvrait toutes les libertés et répondait également aux questions de propriété. C'était un système souple où les Membres pouvaient prendre des engagements sur mesure compte tenu de leurs sensibilités nationales. Enfin, il offrait une flexibilité supplémentaire au moyen d'exemptions à son obligation centrale de la nation la plus favorisée. En conséquence, la Suisse considérait que les Membres ne devaient pas exclure la perspective d'abolir l'Annexe sur le transport aérien, faisant ainsi en sorte que le secteur soit couvert par l'AGCS. Les services de transport aérien méritaient assurément une plus grande liberté.

130. Le représentant de l'Australie a salué l'exposé de la Suisse qu'il a qualifié de stimulant. L'Australie ne prenait pas encore position sur la proposition ou suggestion qui était faite par la Suisse. Elle souscrivait cependant aux finalités que la Suisse proposait, qui tendaient à une libéralisation et une normalisation accrues des services de transport aérien. L'abolition de l'Annexe était une proposition qui pouvait aider à atteindre ces finalités. La politique de l'Australie était de rechercher la libéralisation au moyen d'arrangements multilatéraux, notamment dans le cadre de l'OMC, et cette suggestion méritait que l'on s'y arrête. L'Australie attendait avec intérêt d'entendre le point de vue des Membres à la prochaine réunion de l'examen, où elle répondrait également à la proposition de la Suisse.

131. Le représentant des États-Unis a souligné les difficultés auxquelles avait dû faire face le secteur des services aériens au cours des dernières années, notamment les incidences des horribles attentats du 11 septembre 2001 ou la crise du SRAS, et la hausse des carburants. Pour autant, une rhétorique alarmiste invoquant la crise structurelle du secteur et ses "piliers de stagnation" était exagérée. Le transport aérien connaissait un état de transition et était sur le point d'accomplir une avancée majeure en matière de réglementation sur son plus grand marché: la négociation de la première phase d'un projet d'accord entre les États-Unis et l'Union européenne et ses États membres. Il ne fallait pas introduire des changements dans le secteur simplement pour créer une impression de changement positif. Au lieu de cela, le changement devait être tiré par les fondamentaux du secteur et laissé pour l'essentiel à l'initiative de ce dernier. Les États-Unis ne pensaient pas qu'il fallait laisser libre cours à une initiative qui risquait de faire plus de mal que de bien. À leur avis, la proposition de la Suisse appartenait à cette catégorie.

132. Le représentant des Communautés européennes s'est référé à la proposition de la Suisse visant à abolir l'Annexe. Les Membres avaient pour mandat d'étudier les différents moyens de faire en sorte que l'Annexe reflète mieux les réalités de la branche du transport aérien. Toute proposition quelle qu'elle soit, y compris celle de la Suisse, devrait donc être examinée à fond avant que les Communautés européennes puissent prendre position.

133. Le représentant de la Corée a considéré que la proposition d'élargir l'Annexe aux services d'escale devait passer d'abord par des discussions approfondies avec les auteurs de la proposition. En ce qui concerne les services aériens, la question devait être examinée avec attention et prudence car il s'agissait d'une infrastructure clé qui, souvent, appartenait aux États ou était soutenue par eux.

134. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a salué la contribution de la Suisse, qu'il estimait lui aussi stimulante. Bien que la possibilité de voir l'OMC jouer un plus grand rôle pour ce qui est des droits concrets soit évoquée depuis quelques années, il allait sans dire qu'un examen approfondi était indispensable avant que les Membres puissent se déterminer. Lors du dernier examen, la Nouvelle-Zélande avait présenté un document (S/C/W/185, daté du 1<sup>er</sup> décembre 2000), établissant des parallèles entre les dispositions standard des accords sur les services aériens et l'AGCS. Les différences qui étaient apparues n'étaient pas aussi importantes que ce que certains percevaient. Il n'en restait pas moins qu'il faudrait réfléchir sur le plan théorique à la manière d'aborder le problème des droits concrets. À l'évidence, la Suisse avait déclenché un processus qui conduirait à envisager certaines possibilités pour l'avenir. La Nouvelle-Zélande était surprise par le commentaire des États-Unis évoquant une rhétorique alarmiste, en particulier compte tenu de l'état de son secteur des

compagnies aériennes. Les pertes étaient véritablement massives pour un secteur qui s'efforçait de maintenir sa stabilité. L'élan des changements ne pouvait pas venir uniquement du secteur. Il y avait des considérations plus générales, comme les incidences sur l'ensemble de l'économie ainsi que sur les utilisateurs de transport.

#### **POINT C      AUTRES MESURES POSSIBLES POUR L'EXAMEN**

135. Le Président a donné la parole au Secrétariat pour indiquer le calendrier possible de la production de la prochaine série de documents.

136. Un représentant du Secrétariat a indiqué que la portée et le niveau d'approfondissement du travail qui devait être produit devaient être décidés par les Membres et seraient fonction du calendrier qu'ils fixeraient. En ce qui concerne le QUASAR, le Secrétariat produirait une liste des améliorations possibles à l'attention des Membres. Les éléments restants que le Secrétariat devait produire pour les besoins de l'examen concernaient des aspects du transport aérien régulier de passagers qui n'étaient pas liés à des accords sur les services aériens ni directement quantifiables en termes d'accès aux marchés: les transporteurs à faible coût, les charters, l'aviation régionale, l'aviation générale et les créneaux. Le Secrétariat s'excusait de n'avoir pas encore traité ces aspects. Il avait pris l'initiative et la liberté de consacrer plus de ressources et de temps à réaliser les produits QUASAR et ASAP. D'un point de vue gestionnaire, en raison du volume important de ressources nécessaire, tout travail supplémentaire sur des produits du type du QUASAR devait être appuyé par une forte demande des Membres. La considération pertinente était le facteur temps; le Secrétariat pourrait produire la documentation sur les sujets mentionnés, avec la même profondeur d'analyse, pour le début du mois d'octobre.

137. La représentante de la Nouvelle-Zélande a indiqué qu'elle avait songé à une date antérieure pour la prochaine réunion en septembre, qui devrait être fixée de façon à ne pas coïncider avec les réunions de l'OACI. L'Australie partageait cet avis et a souhaité qu'une décision soit prise rapidement sur la date, de façon à pouvoir organiser un séminaire en marge de la réunion.

138. Le Président a conclu qu'il tiendrait des consultations sur le sujet et a levé la réunion.

---