

SECTION IV

AUTRES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES SUR LES PLANS ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

IV. AUTRES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES SUR LES PLANS ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

749. Au cours de la période à l'examen, la seule évolution importante à signaler concerne la réglementation relative au survol.

A. ÉVOLUTIONS SUR LE PLAN MULTILATÉRAL

750. On a exposé en détail dans la compilation (pages 208 à 217) les raisons fortuites pour lesquelles les rédacteurs du GATT ont exclu le transport aérien des disciplines de l'article V ainsi que les dispositions du texte de remplacement de l'OACI, à savoir l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux.

751. Au cours de la période à l'examen, cinq nouvelles parties contractantes ont adhéré à l'Accord, à savoir la Serbie-et-Monténégro (10 juillet 2002), la Géorgie (8 octobre 2003), la Mongolie (15 avril 2004), les Îles Cook (18 avril 2005) et la République arabe syrienne (25 novembre 2005).

752. En mai 2006, l'Accord comptait 123 membres.³⁹⁵ Toutefois, comme l'a souligné l'OACI dans "Industry overview", document produit pour le Séminaire sur la libéralisation tenu à Doubaï en septembre 2006³⁹⁶, "environ un tiers des États contractants de l'OACI, dont plusieurs de grande superficie, restent en dehors de l'accord".

753. C'est pourquoi, dans l'Appendice A de sa Résolution A35-18, l'OACI a prié instamment "les parties contractantes qui ne l'ont pas encore fait, d'envisager d'urgence de devenir parties à l'Accord". La cinquième Conférence mondiale de transport aérien de l'OACI a également réaffirmé l'importance de l'Accord "pour la libéralisation et le développement multilatéral du système de transport aérien".

B. ÉVOLUTIONS SUR LE PLAN BILATÉRAL

754. Au cours de la période à l'examen, les tensions entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie à propos des redevances de survol (paragraphe 14, page 216 de la compilation) ont finalement été réglées.

755. Ainsi qu'il est expliqué dans la compilation, ces tensions avaient pour origine les paiements exigés en vertu d'un "accord commercial" entre Aeroflot et le transporteur concerné, qui était intégré à l'ASA bilatéral correspondant. Depuis les années 70, cet accord commercial était une condition préalable pour avoir accès aux routes survolant la Sibérie. La Communauté européenne considérait que ce système, unique au monde, était contraire à l'article 15 de la Convention de Chicago, qui stipule que les redevances de navigation aérienne doivent être fondées sur les coûts et prévoit le traitement national.³⁹⁷

756. Avec l'intensification du trafic entre l'Europe et l'Extrême-Orient au cours des dernières années, les versements de redevances de survol ont fortement augmenté et devraient continuer à augmenter compte tenu de la croissance prévue du trafic (voir le tableau 60).

³⁹⁵ Les parties contractantes de l'Accord sont indiquées dans le tableau A.1, aux pages 210 à 212 de la compilation.

³⁹⁶ <http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/dubai2006/RegulatoryIndustryOverview.pdf>

³⁹⁷ Pour une explication détaillée de l'article 15, voir les paragraphes 93 à 98 de la compilation (pages 155 et 156).

Tableau 60
Évolution prévue, en pourcentage annuel, du trafic entre l'Europe occidentale/centrale et l'Asie du Nord-Est³⁹⁸, 2005-2009

2005	2006	2007	2008	2009	Pourcentage cumulé 2005-2009
6,0	5,7	4,4	5,1	4,9	5,2

Source: IATA.

757. L'industrie européenne du fret, qui doit faire face à la concurrence des transporteurs de fret aérien russes, en particulier dans le secteur des gros porteurs, s'est également plainte du fait que les redevances de survol conféraient aux transporteurs russes un avantage déloyal sur les destinations d'Extrême-Orient.

758. Il est difficile d'évaluer avec précision le montant des redevances de survol payées par les transporteurs de la CE. Les chiffres indiqués dans la presse et ceux fournis par des sources officielles, telles que l'Association européenne des compagnies aériennes (AEA) ou la Commission européenne, varient considérablement et, en outre, l'année de base et le taux de change dollar EU-euro ne sont pas toujours indiqués. Le tableau 61 présente tous les renseignements que le Secrétariat a été en mesure de recueillir à cet égard.

Tableau 61
Estimations des redevances de survol payées par les transporteurs de la CE

Source	Année de référence	Montant en dollars EU (millions)	Montant en euros (millions)
Les Échos (27 novembre 2006)	2005/06	331	--
WTO Reporter (28 novembre 2006)	2006	--	300
Aviation Week & Space Technology (8 août 2006)	--	250	--
Bloomberg 12 octobre 2006	--	376	300
Associated Press (12 octobre 2006)	--	300	239
Wall Street Journal (27 novembre 2006)	--	430	333
Financial Times (25 novembre 2006)	--	331	253
Dow Jones (24 novembre 2006)	2005	388	300
Dow Jones (24 novembre 2006)	2006	427	330
Page Web de la Commission européenne sur le transport aérien	2003/04	250	--

³⁹⁸ L'Asie du Nord-Est est définie comme comprenant les pays suivants: Chine; Hong Kong, Chine; Macao, Chine; Taipei chinois; République populaire démocratique de Corée; République de Corée; Japon; Mongolie et Russie (à l'est de l'Oural).

Source	Année de référence	Montant en dollars EU (millions)	Montant en euros (millions)
Page Web de la Commission européenne sur le transport aérien	2005/06	331	--
Communication de la CE (2005) ³⁹⁹	2003	--	250
Communiqué de presse de la CE (24 novembre 2006)	2006	--	300

Source: Secrétariat de l'OMC.

759. Le chiffre d'affaires réalisé par les compagnies aériennes membres de l'AEA sur les destinations impliquant le survol de la Russie s'est élevé à 7,2 milliards de dollars EU en 2005, ce qui signifie que les redevances de survol en représentent environ 3 à 5 pour cent. Par comparaison, les marges de profit du secteur du transport aérien sont négatives dans les années maigres, de 2 à 5 pour cent les bonnes années et peuvent atteindre 7 pour cent pour les transporteurs long-courriers rentables.⁴⁰⁰

760. En 2002, la Commission européenne a décidé de lier la question des redevances de survol à ses négociations bilatérales avec la Fédération de Russie sur l'accession de cette dernière à l'OMC. En mai 2004, dans une lettre d'accompagnement de son accord bilatéral avec la CE, la Fédération de Russie a pris l'engagement (dont les termes et le statut exacts ne sont pas connus) d'abolir ces redevances au plus tard en décembre 2013.⁴⁰¹

761. Non satisfaite de l'absence de mesures transitoires, la CE a demandé au Conseil européen des Ministres des transports de lui donner mandat pour négocier avec la Fédération de Russie et l'a obtenu en mars 2006.⁴⁰²

762. Le 24 novembre 2006, la Commission est parvenue à un accord avec le Ministère russe des transports. Selon la Commission européenne, les principaux éléments de l'accord sont les suivants:

- les compagnies aériennes de l'UE ne devront désormais plus conclure d'accord commercial avec Aeroflot pour utiliser les routes transsibériennes;
- aucun paiement ne pourra être demandé pour toute nouvelle opération sur une route transsibérienne;
- au plus tard le 31 décembre 2013, toutes les redevances seront abolies et les compagnies aériennes devront payer uniquement les charges de navigation aérienne prévues par la Convention de Chicago;
- tous les frais et redevances du nouveau système devront être transparents et liés à un coût réel;

³⁹⁹ "Cadre pour le développement des relations avec la Fédération de Russie dans le domaine du transport aérien", COM(2005)77.

⁴⁰⁰ Voir, par exemple, le Rapport annuel de l'IATA (2007). La comparaison avec certains transporteurs à bas prix, tels que Gol, AirAsia ou Ryanair, dont les marges sont plus élevées, n'est pas pertinente dans ce contexte.

⁴⁰¹ Voir: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/russia_en.htm.

⁴⁰² On trouvera le texte exact du mandat original à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/doc/russia/2006_03_council_conclusions_en.pdf.

- durant la période 2010-2013, les paiements existants seront progressivement réduits puis éliminés;
- dans le nouveau système, les compagnies aériennes de l'UE pourront garder leurs fréquences de survol de la Sibérie actuellement octroyées par Aeroflot;
- la Fédération de Russie accepte d'accorder de nouvelles fréquences dans le cadre des négociations bilatérales;
- tous les principes accordés entre l'UE et la Fédération de Russie devront être mis en œuvre via des accords bilatéraux entre les États membres et la Russie au plus tard en mai 2007;
- les principes de cet accord doivent ainsi conduire à amender les dispositions applicables des accords bilatéraux aériens entre les États membres et la Fédération de Russie qui sont encore en vigueur."⁴⁰³

763. L'accord a été approuvé par le Conseil des Ministres des transports de l'UE le 22 mars 2007. Les conclusions du Conseil stipulent que "la décision sera assortie d'un mécanisme d'égalisation instauré par les États membres en vue d'éviter d'éventuelles distorsions de concurrence sur les routes transsibériennes entre les transporteurs aériens communautaires au cours de la période transitoire, à savoir jusqu'en décembre 2013".

764. En principe, la signature de l'accord devrait avoir lieu au cours du sommet UE-Fédération de Russie sur l'aviation, prévu pour novembre 2007, mais d'autres négociations bilatérales devront encore avoir lieu ultérieurement entre les États membres de l'UE et la Fédération de Russie pour en incorporer les dispositions dans les divers accords bilatéraux sur les services aériens.

765. D'un point de vue politique, la question des redevances de survol du territoire russe est une question purement bilatérale entre l'UE et la Russie. Elle peut, toutefois, avoir des incidences commerciales sur les tierces parties.

766. Ainsi qu'il ressort du tableau 62, si l'on examine de plus près le trafic qui doit nécessairement survoler la Fédération de Russie, on constate qu'une grande partie de celui-ci est le fait de transporteurs qui n'appartiennent ni à la Russie ni à l'UE. Ce tableau se fonde sur les chiffres de l'Official Airline Guide (OAG)⁴⁰⁴ sur les capacités déployées par les compagnies aériennes de toutes nationalités au cours de la saison d'hiver de l'IATA 2006-2007.⁴⁰⁵ Il donne une évaluation prudente des relations de trafic impliquant un survol de la Fédération de Russie, puisqu'il ne porte que sur quatre grandes destinations d'Asie du Nord-Est (à savoir la Chine, le Taipei chinois, la Corée et le Japon), d'une part, et l'ensemble de l'Europe, d'autre part. Le tableau 62 ne tient donc pas compte des autres destinations pour lesquelles il y a survol de la Fédération de Russie, telles que Hong Kong, Chine; Macao, Chine; et la Mongolie. Les données se limitent par ailleurs au trafic dans le sens

⁴⁰³ Voir: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1626&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

⁴⁰⁴ Pour de plus amples détails sur les services fournis par l'OAG à l'industrie du transport aérien, voir les documents S/C/W/270, paragraphe 181 (page 50) et S/C/W/270/Add.1, paragraphe 32 et note de bas de page 21 (page I.19). Si les ressources le permettent, le Secrétariat espère utiliser les données de l'OAG pour les futures versions du QUASAR. L'exemple des redevances de survol montre clairement l'utilité des statistiques de l'OAG (seule série de données existante sur les capacités effectivement déployées) pour contrôler dans la réalité l'utilisation des droits octroyés dans le cadre des accords sur les services aériens.

⁴⁰⁵ La saison d'hiver 2006-2007 de l'IATA allait du 29 octobre 2006 au 1^{er} avril 2007.

Europe-Asie du Nord-Est, mais cela ne constitue pas une limitation méthodologique sérieuse puisque, globalement, le nombre de passagers est équilibré dans les deux sens.

Tableau 62
Capacités déployées sur les routes survolant la Russie

Transporteurs	Nombre de places	Part (%)
Total pour les transporteurs non UE	1 707 045	47,6
Transporteurs japonais	525 433	14,6
Transporteurs chinois	492 437	13,7
Transporteurs coréens	322 404	9
Transporteurs du Taipei chinois	234 448	6,6
Transporteurs turcs	101 999	2,8
Transporteurs suisses	30 324	0,9
Transporteurs de l'UE	1 887 014	52,4
Total pour les transporteurs non russes	3 583 059	100
<i>Transporteurs russes</i>	128 289	--
<i>Capacité totale déployée entre l'Europe et l'Asie du Nord-Est</i>	3 711 348	--

Source: Données OAG, recalculées par le Secrétariat de l'OMC.

767. En l'absence de renseignements disponibles publiquement, il est impossible de savoir si la part des redevances de survol payées par les transporteurs non UE est proche de leur part de la capacité totale déployée entre l'Europe et l'Asie du Nord-Est, c'est-à-dire 47,6 pour cent. En outre, selon ce qui se dit⁴⁰⁶, les redevances de survol varieraient d'un transporteur à l'autre. La communication de la Commission européenne COM(2005)77 intitulée "Un cadre pour le développement des relations avec la Fédération de Russie dans le domaine du transport aérien" indique que "ces paiements ne sont appliqués ni de manière transparente ni à tous les partenaires commerciaux de la Russie".⁴⁰⁷ Il est néanmoins improbable que tous les transporteurs n'appartenant pas à l'UE, mentionnés au tableau 62, survolent la Russie gratuitement.

768. L'accord conclu par l'UE et la Fédération de Russie est de nature bilatérale et de toute évidence n'a pas d'incidences NPF. Il peut affecter les transporteurs de tierces parties, qui continueront à payer les redevances de survol (s'ils n'étaient pas exemptés *a priori*) en les plaçant dans une position désavantageuse sur le plan de la concurrence. Toutefois, dans le même temps, le respect de l'accord bilatéral UE-Russie n'est pas garanti par un mécanisme de règlement des différends.

⁴⁰⁶ Voir, par exemple, Reuters, 17 octobre 2006, "Russia sees no need to reduce Siberia airlines fees".

⁴⁰⁷ Voir le paragraphe 3.2.2.1 de la communication COM(2005)77 à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/doc/russia/2006_03_council_conclusions_en.pdf.