

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/C/W/280
28 février 2007

(07-0874)

Conseil du commerce des services

Original: anglais

COMMUNICATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DE LEURS ÉTATS MEMBRES

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

La communication ci-après, datée du 28 février 2007 et adressée par la délégation des Communautés européennes et de leurs États membres, est distribuée aux membres du Conseil du commerce des services.

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil du commerce des services procède actuellement à son deuxième examen périodique des évolutions dans le secteur des transports aériens et du fonctionnement de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien. L'Annexe donne une indication de la gamme des services de transport aérien qui sont ouverts à la discussion sur le plan multilatéral (mais n'oblige pas en soi que les Membres de l'OMC soient tenus de prendre nécessairement des engagements spécifiques pour ces services). Les CE se félicitent de cette occasion d'examiner les évolutions récentes du secteur aérien et la question du fonctionnement actuel et futur de l'Annexe.

2. Les transports aériens sont un vecteur important de prospérité économique et sociale. En 2005, à l'échelle mondiale, le secteur aérien a transporté plus de 2 milliards de passagers si l'on ne tient compte que des services aériens réguliers, et plus de 80 millions de tonnes de fret et de courrier. Il emploie également près de 13,5 millions de personnes directement ou indirectement et son chiffre d'affaires est estimé à 330 milliards de dollars EU par an, l'équivalent de 2,4 pour cent du produit intérieur brut mondial. Le système de transport aérien mondial est constitué d'environ 900 compagnies aériennes exploitant près de 22 000 aéronefs et utilisant 1 670 aéroports et 160 fournisseurs de services de navigation aérienne. Selon les projections actuelles, le trafic aérien de passagers devrait croître de 4 pour cent par an au cours des quelque dix prochaines années, et c'est donc ce qui représente au total plus de 3,5 milliards de passagers d'ici 2020.¹

3. Le premier examen périodique de l'Annexe a été achevé en octobre 2003 et il avait alors été décidé que le deuxième examen débiterait officiellement à la dernière réunion ordinaire de 2005 du Conseil du commerce des services. Le premier examen avait donné lieu à une analyse et un examen de vaste portée de l'évolution du secteur des transports aériens. Si l'Annexe spécifie que l'AGCS ne s'appliquera pas aux mesures qui affectent les services directement liés à l'exercice des droits de trafic, elle ne cite expressément comme indication de ce que sont les services couverts par l'AGCS que trois activités (les services de réparation et de maintenance des aéronefs; la vente ou la commercialisation

¹ Les statistiques indiquées dans ce paragraphe proviennent du Conseil international des aéroports, du Groupe d'action du transport aérien, de l'Organisation des services de navigation aérienne civile et de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

des services de transport aérien; les services de systèmes informatisés de réservation). Or, l'évolution du secteur au cours de la période écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'Accord révèle que d'autres activités du marché de l'aviation ont pris de l'ampleur et sont désormais des activités à part entière indépendantes économiquement.

4. Au cours du premier examen, les CE ont présenté des communications (document S/C/W/168 du 26 septembre 2000 et S/C/W/186 du 4 décembre 2000) où elles livraient leur réflexion sur la portée de l'AGCS et la nécessité d'en clarifier le champ d'application. La position qu'elles ont adoptée est que la gamme des services couverts par l'Annexe devrait viser à favoriser le bon fonctionnement du système de transport aérien. À cet égard, les services d'escale et les services de gestion des aéroports, qui sont de toute évidence indispensables à la bonne marche des activités des aéroports et des compagnies aériennes, ont été identifiés comme susceptibles de figurer expressément dans l'Annexe sur les services de transport aérien.

5. Les CE souhaitent que le deuxième examen de l'Annexe soit un processus approfondi et constructif qui évolue si le cadre multilatéral actuel en matière de commerce des services de transport aérien convient bien aux réalités économiques d'aujourd'hui. Le deuxième examen doit être complet et prospectif afin d'apprécier pleinement le dynamisme et l'innovation de tous les éléments qui constituent le secteur aérien. Les cinq dernières années, marquées par les fortes répercussions de chocs géopolitiques externes, la menace d'épidémies mondiales et le ralentissement général de la conjoncture économique, ont souligné la dimension planétaire du secteur et l'ont conduit à accentuer ses efforts pour proposer un moyen de transport compétitif et pratique.

6. Les CE se félicitent du travail de fond mené actuellement par le Secrétariat de l'OMC afin de donner des éléments de débat et d'analyse détaillés sur le secteur du transport aérien, notamment dans les documents S/C/W/270 du 18 juillet 2006 et S/C/W/270/Add.1 du 30 novembre 2006. Le premier livre une analyse des différents sous-secteurs dont se compose le transport aérien et une réflexion utile sur le fonctionnement de l'Annexe en ce qui concerne ces sous-secteurs. Le deuxième construit un outil, l'Examen quantitatif des accords sur les services aériens (QUASAR), en vue d'évaluer le degré de libéralisation et la couverture de trafic des accords sur les services aériens existants, et compare et différencie le contenu de ces accords.

II. ÉVOLUTIONS SUR LE MARCHÉ EUROPÉEN

7. Depuis 2000, l'évolution du marché européen des transports aériens a été fortement marquée par plusieurs événements extérieurs majeurs, à commencer par les attentats terroristes du 11 septembre 2001, dont les répercussions sur le secteur des transports aériens ont été importantes partout dans le monde. Avant même ces événements, le secteur des transports aériens était déjà aux prises avec une baisse de ses résultats financiers amorcée par un ralentissement de la croissance dans plusieurs économies de premier plan qui s'est répercuté sur la demande du marché. En Europe, la croissance des opérateurs de transport aérien à faibles coûts a intensifié la concurrence sur les marchés intérieurs des pays européens en créant une forte pression à la baisse sur les tarifs moyens et les rendements. Au même moment, les coûts augmentaient en raison de la hausse du prix des carburants. Bon nombre de compagnies aériennes enregistraient déjà de mauvais résultats financiers avant les événements du 11 septembre 2001. Les transporteurs nationaux Swissair et Sabena ont déposé le bilan en janvier et en novembre 2001, et plusieurs compagnies charters ont également disparu du marché de la même façon. La plupart des compagnies régulières européennes ont annoncé des pertes importantes ou une forte contraction de leurs bénéfices pour 2001. Seuls les grands transporteurs à faibles coûts Ryanair et easyJet ont résisté à la tendance en augmentant leurs bénéfices.

8. La suite des événements a exacerbé la situation, la menace d'une épidémie de SRAS et la guerre en Iraq déprimant la demande de transport aérien, en particulier sur les routes à destination du Moyen-Orient et de l'Asie. En 2004, alors que la croissance du trafic aérien avait commencé de

s'accélérer à nouveau, de nouvelles difficultés – la poursuite de l'augmentation rapide des prix des carburants et l'épidémie de grippe aviaire – ont commencé à affaiblir la rentabilité des compagnies aériennes une nouvelle fois. Au cours de cette phase de turbulences et d'instabilité qu'a connue le marché depuis 2000, les résultats financiers des compagnies aériennes européennes ont été variables.

9. La plupart des transporteurs réguliers traditionnels ont réalisé une perte en 2001, l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA) estimant la perte cumulée de ses membres (une trentaine de compagnies aériennes) à 3,02 milliards de dollars EU au total. Les résultats ont été mitigés depuis. Certains transporteurs comme British Airways, Austrian et Aer Lingus ont rapidement réagi face à l'aggravation de la crise et ont pu dégager des profits en 2002 et 2003. D'autres comme Alitalia, Olympic, SAS et Swiss, ont eu du mal à redevenir rentables. Seules quelques-unes, comme Air France, Iberia et Lufthansa ont maintenu une activité rentable tout au long de la période. Dans l'ensemble, les transporteurs européens traditionnels ont obtenu des résultats bien meilleurs que leurs homologues aux États-Unis, dont peu ont été capables de revenir à la rentabilité. Les résultats de l'ensemble des transporteurs aériens européens se sont améliorés malgré les pertes que bon nombre d'entre eux ont continué d'enregistrer. L'AEA estime que ses membres ont été collectivement bénéficiaires de 900 millions d'euros en 2004 en dépit du prix élevé des carburants. Cela ne représente qu'une marge réduite en pourcentage des revenus mais indique une tendance en progression.

10. Les transporteurs à faibles coûts affichent une croissance très rapide depuis 2000 en dépit du ralentissement économique et des divers facteurs extérieurs défavorables qui se sont répercutés sur la croissance des transporteurs traditionnels. Dans ce secteur, les transporteurs à faibles coûts les plus anciens et les plus importants, Ryanair et easyJet, ont réalisé des bénéfices importants chaque année depuis 2001, profitant d'économies d'échelle et de l'avantage du premier arrivant. Mais parmi les très nombreuses compagnies à faibles coûts et autres compagnies de création plus récente, les résultats financiers ont dans l'ensemble été très médiocres et plusieurs se sont effondrées.

11. Les compagnies charters ont pâti à la fois du ralentissement économique, qui a freiné la croissance des formules de séjour touristique tout compris, et de la concurrence avec un secteur du transport à faibles coûts en expansion rapide. Pour certaines dont les comptes sont consolidés avec des sociétés mères de voyagistes plus importantes, il est difficile de faire la part des résultats financiers qu'elles ont vraiment obtenus. C'est également le cas de celles qui exploitent à la fois des vols réguliers et des vols charters. Néanmoins, lorsque des données sont disponibles, le tableau qui apparaît est celui d'un secteur en sérieuse difficulté. Les bénéfices de nombreuses compagnies charters ont été soit inexistantes, soit très réduits au cours des dernières années. Seules quelques-unes sont parvenues à rentabiliser leur activité tout au long de la période. C'est d'ailleurs parce que le secteur du voyage charter a semblé menacé que plusieurs compagnies charters ont lancé leurs propres filiales à faibles coûts au cours des dernières années.

12. Les compagnies aériennes régionales affichent des résultats contradictoires. Elles ont progressé davantage sur le plan du trafic que les transporteurs membres d'une alliance mais n'ont pas eu de bons résultats financiers. Depuis quatre ans, la plupart des compagnies régionales annoncent chaque année des pertes ou des profits seulement minimes.

13. Le nombre d'alliances, de partenariats et de regroupements entre compagnies aériennes a considérablement augmenté au cours des dernières années, et il y a eu aussi désormais deux fusions transnationales majeures en Europe. En septembre 2003, la Commission européenne a approuvé la fusion entre Air France et KLM, qui a été la première fusion transnationale au monde entre deux transporteurs aériens de premier plan. La même année, la Commission a approuvé, pour six ans, une alliance entre Iberia et British Airways portant sur la coordination des réseaux, les ventes et la commercialisation, la distribution, le partage des bénéfices et les opérations de fret. En juillet 2005, la Commission européenne a approuvé l'acquisition par Lufthansa de Swiss. Ces opérations illustrent la

dynamique croissante qui porte les compagnies à se regrouper dans le secteur aérien européen. Il y a eu quelques initiatives de regroupement parmi les transporteurs à faibles coûts avec l'acquisition de Buzz par Ryanair en 2003 et de Go par easyJet en 2002.

A. DROITS DE TRAFIC

14. Le cadre réglementaire de base régissant les licences, l'accès aux marchés et la tarification sur le marché intérieur européen du transport aérien est resté inchangé depuis 2000. Le cadre libéralisé qui caractérise le marché actuel de l'aviation dans l'UE a été achevé en 1997 après l'adoption de trois trains de mesures successifs. Le premier, adopté en 1987, a assoupli les règles en vigueur jusqu'alors, par exemple en limitant le droit des gouvernements de s'opposer à l'adoption de nouveaux tarifs, et en permettant une certaine latitude aux compagnies aériennes exploitant des lignes entre deux États membres pour partager leur capacité en sièges. Le deuxième train de mesures, adopté en 1990, a ouvert davantage le marché en permettant une plus grande souplesse dans l'établissement des tarifs et le partage de la capacité, et en créant des "droits de troisième, quatrième et cinquième libertés" pour tous les transporteurs communautaires. Avec l'entrée en vigueur du troisième train de mesures, les transporteurs aériens établis dans l'Union européenne bénéficient d'un accès sans restriction pour proposer des services sur le territoire de l'UE, y compris le cabotage (c'est-à-dire le droit pour une compagnie aérienne d'un État Membre d'exploiter une route dans un autre État Membre), et peuvent fixer leurs tarifs librement, sans que l'accord des autorités nationales ne soit nécessaire. L'année dernière, des discussions ont commencé au sein des institutions de l'Union européenne sur des propositions tendant à réviser et à moderniser le cadre législatif susmentionné qui établit un marché unique pour l'aviation.

15. À côté de ce cadre général qui établit un marché unique pour l'UE, des dispositions législatives importantes ont été adoptées au niveau communautaire dans les domaines de la sécurité aérienne, de la sûreté et de la gestion du trafic aérien. En particulier, la création de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) en 2002 a marqué une étape décisive dans la réglementation en matière de sécurité en Europe. Le cadre réglementaire du ciel unique européen établi en 2004 vise à réformer l'architecture du contrôle du trafic aérien européen afin de répondre aux besoins futurs en matière de capacité et de sécurité. En outre, les CE sont devenues compétentes pour la sécurité de l'aviation civile avec l'adoption d'une réglementation-cadre directement applicable aux États Membres à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

16. D'autres changements profonds ont eu lieu depuis 2000 pour ce qui a trait à la dimension extérieure du marché aérien de l'UE. En novembre 2002, la Cour européenne de justice (CEJ) s'est prononcée sur la légalité de certains aspects des accords bilatéraux de services aériens conclus entre huit États Membres et les États-Unis d'Amérique. En particulier, les restrictions fondées sur la nationalité traditionnelles concernant la désignation ont été jugées incompatibles avec le droit d'établissement fondamental conféré par le Traité instituant la Communauté européenne.

17. L'une des principales conclusions issues de la décision de 2002 de la CEJ est que tous les accords bilatéraux existant entre des États Membres et des pays tiers qui contiennent des dispositions contraires au droit communautaire doivent être modifiés ou remplacés par de nouveaux accords. Deux options sont possibles pour l'harmonisation des accords bilatéraux existants avec le droit communautaire. La première consiste en une négociation bilatérale au niveau communautaire, menée par la Commission européenne dans le cadre d'un mandat horizontal accordé par le Conseil en juin 2003. Les accords horizontaux négociés sont ensuite soumis au Conseil de l'UE pour approbation. Cela permet d'insérer les clauses standard élaborées conjointement par la Commission et les États Membres dans l'ensemble des accords conclus entre les États Membres et des pays tiers. La deuxième option est une négociation bilatérale à l'initiative de chacun des États Membres qui repose là encore sur l'insertion des clauses standard. Les progrès sont encourageants. Au dernier décompte,

près de 500 accords avec plus de 65 pays avaient été modifiés, ce qui signifie que près du quart du nombre total d'accords bilatéraux a été modifié en à peine plus de deux ans.

18. Les CE ont engagé des négociations avec les États-Unis en 2003 en vue de la création d'un espace aérien ouvert Union européenne-États-Unis. En novembre 2005, le texte d'un projet d'accord de première étape complet a été achevé. Cet accord, qui représenterait un pas décisif vers la pleine libéralisation du marché transatlantique, prévoit non seulement l'ouverture du marché mais aussi une coopération réglementaire renforcée entre les deux parties. La conclusion de cet accord reste pour l'heure tributaire de la façon dont va évoluer la politique des États-Unis en matière de participation des investisseurs étrangers dans le secteur du transport aérien américain.

19. Les CE ont également proposé d'ouvrir des négociations avec d'autres grands partenaires comme le Canada, la Chine, l'Inde, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Chili dans la perspective de conclure des accords complets sur les transports aériens qui lèveraient les restrictions sur l'accès aux marchés, renforceraient la coopération et favoriseraient la convergence en matière réglementaire.

20. Les CE ont mené en Europe une politique aérienne extérieure visant à agrandir l'espace commun aérien européen. Les pays visés ici sont ceux qui mènent une coopération paneuropéenne dans le domaine aérien et/ou sont à l'étude dans la perspective de leur entrée dans l'UE. L'objectif est de conclure des accords de transport aérien pleinement libéralisés de façon à mettre en place d'ici à 2010 un marché intérieur élargi pour les transports aériens en Europe, et de promouvoir les réformes économiques et administratives nécessaires préalablement à l'adhésion à l'UE. En juin 2006, l'accord créant un Espace aérien commun européen (EACE) a été signé avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Islande, la mission des Nations Unies au Kosovo, le Monténégro, la Norvège, la Roumanie et la Serbie. Depuis lors, la Bulgarie et la Roumanie sont devenues des États membres de l'UE, le 1^{er} janvier 2007. Dans le cadre de leur politique de voisinage, les CE ont également signé en décembre 2006 un accord global sur les transports aériens avec le Maroc. Des négociations avec l'Ukraine sur un accord global dans le domaine du transport aérien commenceront en 2007.

B. MAINTENANCE ET RÉPARATION DES AÉRONEFS

21. Le secteur de la maintenance et de la réparation des aéronefs est une source de revenus importante dans l'Union européenne. De fait, certaines des toutes premières entreprises dans ce domaine proviennent d'États membres de l'UE, et les services qui sont offerts aussi bien par les compagnies aériennes que par les fabricants représentent plusieurs milliards d'euros de chiffre d'affaires par an. Ce secteur a beaucoup pris d'importance en Europe depuis 2000, et bon nombre d'acteurs européens ont vu leur chiffre d'affaires augmenter de 50 à 100 pour cent.

22. L'apparition de nouveaux aéronefs gros porteurs comme l'Airbus A380 stimulera encore plus le marché qui affiche des perspectives encourageantes de croissance soutenue à long terme. Par exemple, à l'aéroport de Francfort, Lufthansa Technik investit actuellement environ 150 millions d'euros jusqu'en 2015 pour construire ce qui sera le plus vaste hangar de maintenance d'aéronefs en Europe.

C. SYSTÈMES INFORMATISÉS DE RÉSERVATION ET COMMERCIALISATION ET VENTES

23. Depuis le début de la décennie, le marché des SIR a été marqué par deux évolutions majeures. En premier lieu, les sociétés de SIR ont perdu leur monopole naturel sur le marché de la distribution des compagnies aériennes. Sous la pression de l'augmentation du prix des carburants et de la concurrence des transporteurs à faibles coûts, les compagnies aériennes ont cherché à réduire leurs coûts de distribution. Il en est résulté un développement rapide de la distribution directe, au moyen notamment des sites Web des compagnies. Les réservations directes (sites des compagnies aériennes,

centres d'appel et bureaux des compagnies aériennes) représentent aujourd'hui 40 pour cent de l'ensemble des réservations, ce qui met les compagnies aériennes en position de force vis-à-vis des fournisseurs de services de SIR. D'autre part, les compagnies se sont retirées des sociétés de SIR.

24. Dans la mesure où ces évolutions réduisent les risques d'utilisation abusive des SIR par les compagnies aériennes, les CE étudient la possibilité de faire une plus large place aux mécanismes de marché sur le marché des SIR. Un réexamen par la Commission européenne du code de conduite applicable aux SIR (Règlement du Conseil 2299/89) déterminera dans quelle mesure certaines sauvegardes particulières contre les risques d'utilisation abusive sont encore nécessaires pour tenir compte des spécificités du marché européen.

25. Les mesures prises en vue d'une libéralisation du marché des SIR aux États-Unis en 2004 ont par ailleurs un effet considérable sur le marché européen. En effet, le modèle traditionnel du marché des SIR, où les fournisseurs de services de SIR offrent d'importantes incitations financières aux agents de voyages qui se répercutent au niveau des compagnies aériennes sous la forme de frais de réservation élevés, étant remis en cause, cette évolution sur le marché américain atteint aussi également le marché de la distribution européen, dans la mesure où les compagnies européennes sont en concurrence avec des compagnies américaines qui bénéficient désormais de coûts de distribution moins élevés.

D. FRANCHISAGE

26. En Europe, le franchisage peut être un outil important dans la stratégie commerciale d'une compagnie aérienne, car il est un moyen pour la compagnie franchiseuse de développer et d'assurer sa position sur le marché. Il a souvent été limité en Europe au cas de transporteurs aériens régionaux qui exploitent des lignes dans le cadre d'une franchise sous le nom commercial d'une compagnie aérienne nationale.

27. Le franchisage peut également être avantageux en ce qu'il permet d'offrir des services nouveaux et plus fréquents et tire vers le haut la qualité du service, du fait que le transporteur franchisé doit impérativement satisfaire aux critères de résultats du transporteur franchiseur. Du point de vue de la concurrence, en particulier sur les routes intérieures, même si le franchisage aurait tendance à renforcer la position sur le marché de la compagnie qui concède la franchise, la croissance spectaculaire des transporteurs à faibles coûts sur les routes concurrentes dans tous les États membres exerce une pression à la baisse sur les prix et donne du choix aux consommateurs.

28. L'activité de franchisage pourrait être examinée dans le contexte multilatéral en vue d'élargir la palette de possibilités dont disposent les compagnies aériennes pour conclure des accords de franchisage avec des Membres de l'OMC. Il faudrait toutefois approfondir la question de savoir si le cadre juridique de certains pays ne remet pas en question le contrôle des services offerts par le franchisé dans un pays donné lorsque la compagnie accordant la franchise est étrangère.

E. SERVICES DE LOCATION SIMPLE OU EN CRÉDIT-BAIL

29. Les services de location simple ou en crédit-bail sont un autre aspect important des stratégies commerciales des compagnies aériennes. Les marchés du crédit-bail (avec ou sans équipage) sont souvent caractérisés par des règles et des réglementations différentes. Dans l'Union européenne, la législation détermine la possibilité pour des compagnies aériennes de l'Union de louer des aéronefs de pays tiers en établissant des critères économiques et des conditions liées à la sécurité. D'autres pays ont des approches restrictives, comme les États-Unis où les règles concernant le crédit-bail empêchent toute location avec équipage d'appareils non enregistrés aux États-Unis par des transporteurs nationaux.

F. SERVICES D'ESCALE

30. Le 15 octobre 1996, le Conseil a adopté la Directive 96/67/EC, qui a été transposée dans la législation nationale de tous les États membres, sur l'accès au marché des services d'escale dans les aéroports communautaires. Cette directive a été la première étape d'une ouverture progressive de l'accès au marché des services d'escale afin de contribuer à réduire les coûts d'exploitation des compagnies aériennes et à améliorer la qualité de services proposés aux usagers des aéroports.

31. Une étude sur l'impact de la Directive a été faite en 2002. Les principales conclusions de cette étude sont que la Directive a eu pour conséquences l'introduction de la concurrence dans de nombreux aéroports dont le marché était auparavant fermé ou statique, un meilleur rapport qualité/prix des services d'escale en raison d'une pression accrue sur les prix de ces services, et une modeste redistribution des parts de marché dans ce secteur dans les aéroports les plus importants économiquement de l'UE.

G. GESTION DES AÉROPORTS

32. Depuis 2000, la tendance qui avait vu à partir de la fin des années 80 certains États membres de l'UE commencer à privatiser leurs grands aéroports internationaux a persisté. On observe généralement une distinction entre les privatisations partielles, où une minorité des parts sont vendues à des investisseurs privés, et les privatisations "à part entière" – celles où la majorité des parts voire 100 pour cent de celles-ci sont offertes puis transférées à des investisseurs privés.

33. De 1987 à 2000, quelque 17 aéroports de l'UE ont fait l'objet d'une privatisation, et de 2001 à aujourd'hui, 14 aéroports supplémentaires ont été privatisés, ou une décision a été prise ou approuvée à cette fin par les autorités nationales.

34. Les raisons qui motivent ces privatisations sont différentes d'un État membre à un autre. Elles vont de l'amélioration des possibilités de financement de la rénovation ou de l'expansion d'un aéroport grâce aux capitaux privés au souci de donner plus de moyens à un exploitant d'aéroport pour s'engager dans une coopération transfrontières pour laquelle on estime que des fonds supplémentaires (privés) sont nécessaires. Une combinaison de ces facteurs sous-jacents est également possible.

III. FONCTIONNEMENT DE L'ANNEXE

35. L'Annexe exclut expressément de son champ d'application les mesures qui affectent directement les droits de trafic. Aujourd'hui, l'Organisation de l'aviation civile internationale s'intéresse aux questions concernant les droits de trafic aérien. L'impact de la libéralisation des services de transport aérien est considérable, comme en témoigne la mise en place du marché interne des transports aériens de l'UE, achevée en 1997, qui a eu des retombées sociales et économiques importantes du fait que certains obstacles à l'accès aux marchés ont été éliminés. Entre 1992 et 2004, le nombre de routes aériennes exploitées au sein de l'UE a presque doublé, tandis que la concurrence accrue entre les compagnies aériennes offrait aux consommateurs un choix plus large de routes et des tarifs aériens sensiblement moins élevés, à la faveur notamment de l'émergence du modèle des transporteurs à bas coût.

36. La libéralisation des services aériens au-delà de l'UE est caractérisée par un réseau complexe d'accords de services aériens bilatéraux par lesquels l'UE cherche à assurer à ses compagnies aériennes un meilleur accès aux marchés étrangers et à stimuler son propre marché en accordant l'accès à des opérateurs aériens de pays tiers. Cette libéralisation profite aussi bien à l'UE qu'à ses partenaires commerciaux. Par exemple, un accord sur les services aériens entre l'UE et les États-Unis, qui représentent près des deux tiers du trafic aérien mondial, pourrait selon les estimations rapporter 8 milliards d'euros par an voire davantage.

37. Les CE considèrent 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. Étant donné la structure de plus en plus mondialisée du secteur des transports aériens et les avantages qu'il y aurait à permettre aux compagnies aériennes un accès plus libre aux marchés de capitaux, un débat sur la facilitation de l'investissement étranger pourrait être particulièrement utile. Le deuxième examen de l'Annexe ne devrait pas exclure la possibilité de réfléchir à l'avenir à la question de savoir si les services de transport aérien pourraient être abordés dans un contexte multilatéral. Selon une estimation récente², la libéralisation d'un sixième des accords bilatéraux existants sur les services aériens, soit environ 2 000 accords, pourrait apporter à l'économie mondiale 24,1 millions de nouveaux emplois à plein temps et 490 milliards de dollars EU en produit intérieur brut additionnel. Le transport aérien est sans aucun doute un service essentiel et véritablement mondialisé qui est l'un des piliers de la prospérité sociale et économique de tous les pays.

38. L'aspiration des compagnies aériennes à une compétitivité durable, que sous-tend la recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources et de coûts de fonctionnement moins élevés, a eu des répercussions à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Les exploitants d'aéroports et les fournisseurs de services auxiliaires subissent des pressions croissantes de la part des compagnies aériennes pour offrir des services efficaces à des prix attractifs. Tous les opérateurs associés à la fourniture des services de transport aérien se doivent aujourd'hui plus que jamais d'être compétitifs, efficaces et rentables. Il est donc important d'ouvrir les marchés pour encourager une concurrence saine, et donc une plus grande efficacité dans la fourniture des services de soutien opérationnel dans les aéroports.

39. Bon nombre de Membres de l'OMC, y compris les CE, ont pris des engagements dans les trois activités expressément citées dans l'Annexe comme n'étant pas directement liées à l'exercice des droits de trafic. Ces activités auxiliaires à la fourniture de services aériens sont indispensables pour garantir la sécurité et la continuité de fonctionnement des aéronefs, et faire en sorte que les opérateurs aériens disposent de larges possibilités commerciales d'accéder à une base de clientèle étendue en vue de la fourniture de services de transport aérien. Le fait que ces sous-secteurs soient expressément visés a sans nul doute favorisé un environnement stable dans lequel les fournisseurs de services peuvent exercer leur activité sur la base des engagements pris par les Membres de l'OMC.

40. Il existe d'autres sous-secteurs du secteur de l'aviation également nécessaires au bon fonctionnement du système de transport aérien qui ne sont pas directement liés à l'exercice des droits de trafic. Une gestion efficace des infrastructures aéroportuaires et une fourniture efficace des services auxiliaires sont particulièrement importantes. À cet égard, certains Membres de l'OMC ont déjà offert des engagements spécifiques en matière de services d'escale et de gestion des aéroports.

41. Les services d'escale sont un aspect essentiel du produit voyage aérien et l'efficacité des prestations à cet égard est décisive pour offrir un service satisfaisant aux clients et tirer le meilleur parti de la capacité souvent limitée des infrastructures aéroportuaires. Les avantages de l'ouverture du marché des services d'escale ont pu être observés dans l'Union européenne avec la libéralisation progressive du secteur depuis 1996.

42. Les CE ont la ferme conviction que le secteur des services d'escale devrait être libéralisé dans un cadre multilatéral, compte dûment tenu des questions sociales. Les Membres de l'OMC devraient être invités à offrir des engagements spécifiques, comme les CE l'ont fait, pour ces services auxiliaires importants. Une modification de l'Annexe tendant à clarifier le fait que les services d'escale sont

² The Economic Impact of Air Service Liberalization (2006), InterVISTAS-ga2 Consulting, Inc.

couverts par l'AGCS rassurerait les Membres de l'OMC souhaitant prendre des engagements dans ce domaine. Le droit d'acheter ou de fournir des services d'escale sur un aéroport n'est pas lié intrinsèquement à l'octroi de droits de trafic. Les services d'escale sont une activité distincte ayant sa propre justification économique, comme le montre l'évolution du marché dans l'Union européenne où le nombre de sociétés tierces indépendantes de services d'escale présentes dans les aéroports – sans association juridique avec l'aéroport où elles exercent leur activité ou avec la compagnie desservie – a augmenté depuis la libéralisation du marché.

43. Il est vrai que certains accords bilatéraux actuels sur les services aériens contiennent des clauses sur les services d'escale. Ces clauses concernent les droits accordés aux compagnies aériennes d'assurer elles-mêmes leurs services d'escale ou de choisir entre les fournisseurs de ces services présents à l'aéroport; ou le fait que, lorsque des restrictions sont prévues concernant l'autofourniture du service ou le choix du fournisseur, les compagnies aériennes doivent être traitées sans discrimination. Ce type de droit est accordé en tant que moyen de garantir la liberté de choix et des pratiques non discriminatoires. S'il est évident que dans un aéroport donné seules les compagnies auxquelles des droits de trafic ont été accordés par le pays concerné auront la possibilité d'assurer elles-mêmes leurs services d'escale, l'octroi à des sociétés indépendantes du droit de fournir ces services dans un aéroport donné ne doit pas être soumis à la condition qu'elles bénéficient de droits de trafic dans la mesure où ces services d'escale sont complètement indépendants des autres composantes du produit transport aérien.

44. La gestion des aéroports est un autre exemple de service important qui incite à une utilisation efficace de l'infrastructure au sol, composante indispensable du système du transport aérien. L'importance d'une gestion efficace des aéroports en Europe est attestée par la demande toujours croissante de services aéroportuaires, que confirment les projections déjà mentionnées, et par la recherche d'une meilleure efficacité par rapport au coût que renforcent les pressions au sein du secteur découlant de la charge que représentent les coûts accrus liés à des exigences de sécurité plus élevées, à l'internalisation des effets sur l'environnement et à l'augmentation des prix du carburant. L'expérience et le savoir-faire accumulés par les exploitants européens d'aéroports dans le domaine de la gestion aéroportuaire, qui exige une attention particulière dans l'Union européenne en raison des contraintes de capacité, constituent un gisement de connaissances important qui peut être utile au marché international.

45. Les dépenses consacrées aux pistes et aux bâtiments de terminaux représentent plusieurs milliards d'euros. Le coût de construction du terminal 5 de l'aéroport Heathrow de Londres est ainsi estimé à 4,2 milliards de livres (plus de 6 milliards d'euros) sur une période de près de six ans à partir d'avril 2008; la cinquième piste de l'aéroport Schiphol d'Amsterdam a été construite sur une période de deux ans et demi achevée en février 2003 pour un investissement de 340 millions d'euros. Dans d'autres régions du monde, l'aéroport international inauguré récemment à Bangkok en Thaïlande représente un investissement de près de 4 milliards d'euros, et, au Canada, le nouveau terminal 1 de l'aéroport international de Toronto a représenté un coût d'environ 2,5 milliards d'euros. Ces exemples d'importants engagements commerciaux montrent que le secteur de la gestion aéroportuaire doit pouvoir fonctionner dans un climat d'investissement prévisible et stable.

46. Une clarification de l'Annexe analogue à celle détaillée plus haut au sujet des services d'escale serait utile dans le cas des services de gestion aéroportuaire pour clarifier et préciser les termes à propos de la fourniture de ces services dans un cadre multilatéral. Dans le cas de la gestion aéroportuaire, il ne fait aucun doute que cette activité n'est pas liée à l'exercice de droits de trafic. La gestion des aéroports consiste traditionnellement à gérer et entretenir les infrastructures physiques telles que les pistes, les aires de stationnement, les terminaux, etc. Bien que ce rôle ait évolué au cours des 20 dernières années à mesure que les sociétés de gestion d'aéroports diversifiaient leurs activités pour inclure dans leur portefeuille des sources de revenus non liés au transport aérien

(provenant d'activités commerciales comme la vente au détail ou le stationnement automobile), la gestion d'aéroports est une activité de service à part entière.

47. Les infrastructures et les services de transport jouent un rôle stratégique essentiel de par leur contribution à la prospérité économique et sociale d'un pays et leur rôle de passerelles dans la communauté internationale. De fait, les actes de terrorisme qui ont marqué le climat géopolitique de ces dernières années ont souvent pris pour cible le système de transport. La sûreté et la sécurité des services et des infrastructures du transport sont une préoccupation majeure et on remarquera qu'il n'est pas interdit aux Membres de l'OMC de prendre les mesures nécessaires pour protéger leurs intérêts de sécurité essentiels.

IV. ÉTAPES FUTURES POSSIBLES

48. Les CE attachent une haute importance à la tenue d'un dialogue approfondi concernant l'examen en cours de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien. L'accent devrait être mis sur l'identification de services qui gagneraient à une clarification de l'Annexe, voire à un élargissement de son champ d'application. Ce faisant, on donnerait les bases nécessaires aux Membres de l'OMC pour créer de bonnes conditions économiques pour ces fournisseurs de services.

49. Le cadre économique dans lequel les services de transport aérien sont fournis a notablement évolué depuis l'élaboration de l'Annexe de l'AGCS. Le secteur est devenu de plus en plus déréglementé, laissant aux fournisseurs de services une plus grande liberté économique, et toujours plus intégré et interdépendant à mesure que les différents acteurs du système de transport aérien ont forgé des partenariats (alliances entre compagnies aériennes, coentreprises entre aéroports et compagnies aériennes, contrats sur le niveau de service, etc.) dans le but d'offrir des services efficaces à des prix concurrentiels aux consommateurs.

50. Les avis divergent parmi les Membres de l'OMC sur la façon dont l'Annexe devrait être appliquée à l'avenir et sur la façon dont elle est appliquée aujourd'hui. L'Annexe gagnerait certainement à être modifiée afin d'en clarifier le champ d'application possible, ce qu'il convient de faire non pas en distinguant les services selon qu'ils sont liés directement ou non à l'exercice des droits de trafic, mais plutôt en identifiant les services qui sont importants économiquement pour tous les Membres de l'OMC. Cela permettrait d'établir plus clairement dans l'Annexe les bases à partir desquelles des engagements pourront être pris.

51. Les CE sont déjà conscientes que les services d'escale et de gestion des aéroports constituent deux éléments essentiels du système de transport aérien et qu'il serait souhaitable de libéraliser le marché de ces services. Si un tel processus est en voie de concrétisation sur le plan multilatéral du fait que certains Membres de l'OMC proposent déjà des engagements dans ces domaines, une clarification de ce qui serait visé par les règles de l'OMC améliorerait la confiance qu'ont dans le système les Membres de l'OMC qui souhaitent prendre des engagements, et les fournisseurs de services souhaitant commercialiser leur produit sur le marché international.

52. L'examen en cours ne devrait pas se limiter à un débat sur ces services précis uniquement. Il est important d'examiner comment la fourniture de tous les services de transport aérien s'inscrit dans le contexte multilatéral aujourd'hui et à l'avenir. Il est donc prudent d'étudier attentivement toute modification qu'il sera proposé d'apporter à l'Annexe, que ce soit pour en restreindre ou en développer la portée, afin que ce texte reste adapté à la dynamique du système de transport aérien mondial.
