

EXTRAIT DU DOCUMENT DE L'OCDE INTITULÉ "PRINCIPES OCDE POUR LA LIBÉRALISATION DU FRET AÉRIEN"

Note du Secrétariat

À la réunion consacrée à l'examen prescrit au paragraphe 5 de l'Annexe sur les services de transport aérien que le Conseil du commerce des services a tenue les 28 et 29 septembre, le Secrétariat a été invité à informer les Membres des travaux entrepris par l'OCDE sur la libéralisation du fret aérien.

Le document ci-joint contient un extrait du document de l'OCDE DST/DOT(2000)1 du 6 juin 2000, intitulé "Principes OCDE pour la libéralisation du fret aérien", et décrit les principaux domaines sur lesquels porte les travaux de l'OCDE en matière de fret aérien.

Les documents suivants publiés par l'OCDE, qui sont disponibles sur son site Internet, traitent également de cette question:

- Une note d'information détaillée intitulée: "Réforme de la réglementation du fret aérien international", contenue dans le document DSTI/DOT(99)1 du 7 avril 1999 (103 pages);
- la deuxième partie du document intitulé "Principes OCDE pour la libéralisation du fret aérien", portant la cote DSTI/DOT(2000)1 et daté du 6 juin 2000, qui contient, d'une part, un projet de protocole à ajouter aux accords bilatéraux et qui porte uniquement sur les aspects commerciaux et, d'autre part, un projet d'accord plurilatéral relatif aux services de fret, et notamment aux droits essentiels relatifs à ces services (33 pages);
- deux documents contenant des observations détaillées formulées des États membres de l'OCDE, du secteur des services de transport aérien, des syndicats et des organisations internationales concernées¹, au sujet de ces projets d'accords classés respectivement par auteur et par article commenté: le document DSTI/DOT/RD(2000)1 du 18 septembre 2000 (49 pages) et le document DSTI/DOT/RD(2000)2 du 18 septembre 2000 (47 pages);
- les minutes du dernier atelier organisé par l'OCDE, qui contiennent des observations détaillées supplémentaires concernant les articles du projet d'accord: document DST/DOT/M(2000)1 du 9 novembre 2000 (20 pages).

¹ À l'exception de l'OMC.

I. PRINCIPES FONDAMENTAUX EN VUE DE LA LIBÉRALISATION DES SERVICES DE FRET AÉRIEN

1. Libéralisation de l'accès au marché

1. Actuellement, l'aspect "transport aérien" des services de fret aérien est principalement régi par des accords aériens bilatéraux applicables dans tous les pays et limitant la capacité des transporteurs aériens à réagir en fonction de l'évolution du marché et à exploiter les potentialités du marché en fondant leurs activités sur la demande de services à un niveau global. Dans l'état actuel des choses, il leur est impossible de planifier les structures de leurs routes internationales et de développer leurs services dans un environnement pleinement concurrentiel (cf. paragraphes 169-197 de l'étude OCDE 1999).

a) Droits de trafic aérien

2. L'idéal sur le plan strictement économique serait que toutes les catégories de transporteurs aériens puissent utiliser tout l'éventail des droits de trafic et configurer librement, c'est-à-dire sans la moindre entrave, les routes et réseaux nécessaires à leurs activités. Il convient de mettre sur un pied d'égalité toutes les catégories de prestataires de services de fret de telle sorte qu'ils puissent apporter une réponse appropriée aux besoins du marché. Cela étant, il ne faut pas oublier qu'environ 50 % du volume total du fret aérien est réalisé dans le cadre de transports aériens mixtes ou de transport de fret dans les soutes, conformément aux droits d'acheminer du fret, accordés aux compagnies par les innombrables accords aériens bilatéraux conclus de par le monde dans le domaine du transport de passagers. L'objectif ultime est la suppression de toutes les entraves restantes, de telle sorte que les transporteurs aériens puissent mener leurs opérations sur la seule base de considérations commerciales. Dans les circonstances présentes, il ne semble pas politiquement faisable de modifier les accords aériens bilatéraux régissant le transport de passagers, qui constituent la base juridique du transport mixte "fret/passagers". Des dispositions types régissant l'accès au marché - et donc les aspects "transport" purement liés au fret aérien doivent donc d'abord être élaborées pour l'ensemble des opérateurs de fret.

3. L'exploitation commerciale devrait en principe devenir économiquement plus viable dès lors que les prestataires de services "tout-cargo" pourraient exercer les droits de trafic de 5^e et 7^e libertés (droit de transporter du fret entre deux pays situés sur une même route dont l'origine/la destination se trouve dans l'État d'origine; droit de transporter du fret entre deux pays autres que le pays d'immatriculation sans faire escale dans ce dernier). Pour que les droits de 5^e liberté aient une quelconque valeur sur le plan pratique, il est impératif que les pays "au-delà" potentiels adoptent également des politiques libérales, et notamment des droits de 5^e liberté équivalents. L'octroi des droits de trafic de 7^e liberté améliorerait les possibilités de trafic entre pays tiers et permettrait donc aux transporteurs aériens d'optimiser leurs réseaux.

4. L'octroi des droits de trafic de 5^e et 7^e libertés permettrait une planification plus souple des services de fret aérien et prendrait en compte le fait que les flux de trafic dans le fret aérien sont souvent à sens unique. La mise en place d'opérations triangulaires et l'amélioration des possibilités offertes sur le trafic de retour permettraient de s'attaquer au problème des retours à vide et renforceraient l'efficacité économique et commerciale du secteur du fret aérien.

5. En autorisant à terme les opérations de cabotage (droit de transporter du fret dans un pays étranger sur une route dont l'origine/destination se trouve dans le pays d'origine), l'accès des transporteurs étrangers au marché se trouvera amélioré et la configuration des réseaux pourra être optimisée.

6. L'objectif ultime est, de toute évidence, la suppression de toutes les entraves encore mises à la capacité des transporteurs aériens tout-cargo de desservir des marchés sur la seule base de considérations commerciales. En octroyant progressivement tout l'éventail des droits de trafic, les services de fret aérien devraient en principe pouvoir être fournis sur des bases plus compétitives et rentables et dans le cadre de réseaux librement configurés. En adoptant une politique aussi libérale, les prestataires de services de transport aérien pourront accéder plus facilement aux marchés intérieurs d'autres pays et seront à même de développer une offre de services sur les seules bases de la viabilité technologique et économique. Certes, il ne faut pas s'attendre à ce que l'objectif d'une libéralisation complète et immédiate des droits de trafic soit atteint du jour au lendemain. La solution la plus pragmatique consisterait en effet à procéder à la mise en oeuvre progressive d'une série de dispositions présentant un degré élevé de souplesse ainsi que d'un calendrier prévoyant une période transitoire jusqu'à ce que tout l'éventail des droits de trafic puisse être mis à la disposition des prestataires de services tout-cargo. Les autorités nationales qui envisageraient de libéraliser les services de fret aérien en s'inspirant d'un instrument tel que celui prévu dans la Partie III du présent document pourraient choisir, à la carte, entre un ensemble de scénarios progressivement plus ouverts. Les dispositions proposées devraient dès lors prévoir l'octroi des droits de 52^{ème} et 7^{ème} libertés et l'autorisation de fournir des services de cabotage.

7. La coopération se substitue souvent aux fusions, acquisitions et participations croisées étant donné que ces formes traditionnelles de coopération sont soumises par les accords aériens à des restrictions relatives aux modalités de contrôle et au régime de propriété. Par la mise en commun de certaines activités commerciales, les transporteurs aériens visent à rationaliser leurs opérations et à optimiser l'efficacité de leurs réseaux en étendant leur couverture de marché. La question des accords de coopération concerne non seulement les opérations de fret et les services mixtes mais également le transport aérien de passagers. Les transporteurs mixtes continueront certes à se heurter à des restrictions en matière de droits de trafic auxquels ne sont pas soumis les vols tout-cargo, mais la possibilité de conclure des accords de coopération avec d'autres transporteurs aériens, tels que des accords de partage de codes, accords de réservation de capacités et accords de franchisage - cette énumération n'étant pas limitative -, faciliterait l'accès au marché de ces transporteurs.

8. Certaines parties contractantes ont déjà négocié entre elles des accords bilatéraux qui sont, à certains égards, plus libéraux que le modèle figurant dans la Partie III du présent document (ou d'autres modèles susceptibles d'obtenir une large adhésion). Il importe dès lors que l'accord envisagé comporte un article disposant que l'adhésion à un accord multilatéral ne constitue pas un pas en arrière pour une quelconque Partie contractante.

b) Droit d'établissement

9. Les accords aériens bilatéraux traditionnels imposent que les transporteurs aériens désignés par une Partie contractante soient principalement détenus et effectivement contrôlés par les ressortissants de cette Partie contractante.² Cette disposition vise à garantir le respect des exigences fondamentales en matière de sécurité et, partant, à éviter l'apparition de transporteurs aériens ne respectant pas les normes. En revanche, elle freine les flux d'investissements à destination des États contractants et donc aussi le développement du secteur du fret aérien, soit exactement l'opposé des résultats recherchés par les principes proposés. Pour renforcer l'efficacité des services de fret aérien internationaux, les restrictions qui pèsent sur les flux d'investissement entrants devraient être

² Ce principe a notamment été adopté par ME dans son règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et a été suggéré, à titre facultatif, par l'OACI en 1994. Voir OACI, Rapport de la conférence mondiale de transport aérien sur la réglementation du transport aérien international: présent et avenir, Doc 9644, AT Conf/4 (1994) dénommé ci-après "rapport WWATC de l'OACI"), pages 21-25).

éliminées et les transporteurs aériens devraient pouvoir déterminer librement leurs structures capitalistiques et les modalités de contrôle en fonction des impératifs financiers et stratégiques de l'entreprise. Cet objectif pourrait être atteint en adoptant les mesures suivantes, qui rompent définitivement avec les obligations relatives au régime de propriété et aux modalités de contrôle; premièrement, un transporteur aérien désigné doit avoir son siège - et son "principal établissement" sur le territoire de la Partie contractante qui le désigne; deuxièmement, le transporteur aérien désigné ne peut opérer que s'il a obtenu de la Partie contractante qui le désigne une licence en bonne et due forme.

10. Bien que l'expression "principal établissement" figure aussi bien dans la Convention de Chicago que dans la législation européenne, il n'en existe aucune définition précise. Le Groupe d'experts de l'OACI sur la réglementation du transport aérien propose, pour évaluer le principal établissement d'un transporteur, qu'un État prenne en compte un certain nombre de critères: le transporteur déploie-t-il une partie importante de ses activités dans l'État de désignation? Consacre-t-il une Partie importante de ses dépenses en capital à des infrastructures situées dans l'État de désignation? Y acquitte-t-il des impôts sur le revenu et ses aéronefs y sont-ils immatriculés? Et affecte-t-il un nombre important de ressortissants de cet État à des fonctions de direction, d'exploitation ou techniques? La notion de "principal établissement" devrait être définie sur la base de ces critères.

11. La disposition qui impose que le transporteur aérien désigné dispose d'une licence délivrée par la Partie contractante qui le désigne exclut le risque d'apparition, du syndrome dit du "pavillon de complaisance".

12. La question des "resquilleurs", c'est-à-dire des transporteurs dont les gouvernements n'ont pas accepté les obligations d'ouverture de marché assumées par les États contractants, risque de poser problème (cf. rapport WWATC de l'OACI, pages 24-25) dans la mesure où les transporteurs aériens provenant d'États non signataires s'établiraient purement et simplement dans le territoire d'une Partie contractante et profiteraient ainsi "gratuitement" de l'Accord. Une des réponses que l'on peut apporter face à cette inquiétude est qu'un tel transfert constituerait pour tout transporteur aérien une décision lourde de conséquences et qu'elle paraît donc relativement improbable tant qu'un grand nombre d'États contractants n'ont pas adhéré à l'Accord. D'autant qu'un transporteur agissant de la sorte risquerait de voir ses droits dans les pays tiers remis en cause. Par ailleurs, pour éliminer tout risque lié à l'éventuelle émergence de "pavillons de complaisance", il convient de renforcer les règles de sécurité. Ainsi, il faudrait notamment peaufiner, renforcer et effectivement appliquer les règles concernant la reconnaissance des Certificats d'exploitation aérienne et des licences d'exploitation.

c) Souplesse d'exploitation et liberté de tarification

13. Les opérateurs tout-cargo et, dans la mesure où cela est compatible avec les accords aériens bilatéraux existants, les transporteurs mixtes bénéficieront d'une souplesse d'exploitation totale afin de saisir les opportunités commerciales et de renforcer la concurrence entre prestataires de services de transport aérien.

14. Les restrictions existantes doivent être supprimées, notamment en ce qui concerne i) l'exploitation - exploitation de vols dans un ou dans deux sens; combinaisons de différents indicatifs de vols dans le cadre de l'exploitation d'un aéronef; suppression d'obligation d'escale en un ou plusieurs points; ii) la fréquence, le type d'aéronefs et les capacités à utiliser dans le cadre d'activités de transport; iii) le changement d'aéronef sur, tout vol; iv) les accords commerciaux conclus avec les autres transporteurs, et notamment - mais de manière non limitative - les accords de réservation de capacités, de partage de codes et d'interliges.

15. La solution économiquement idéale serait certainement de laisser au marché le soin de fixer les tarifs sans aucune intervention des pouvoirs publics; de fait, les prestataires de services de fret aérien peuvent déjà fixer librement les taux de fret dans de nombreux pays, si bien que le monde réel est en avance sur les dispositions juridiques existantes en matière de trafic. Toutefois, compte tenu du fait que les pouvoirs publics sont associés de longue date, directement ou indirectement, aux procédures de tarification aérienne, il pourrait s'avérer très difficile d'obtenir une large adhésion à une telle disposition. Le cas échéant, les interventions des Parties contractantes devraient se limiter au strict minimum et exclusivement concerner l'application transparente et non discriminatoire des règles de concurrence nationales. Le dépôt préalable de modifications tarifaires peut constituer un mécanisme de coordination anticoncurrentiel, voire même de cartellisation, comme cela a été notamment le cas dans le secteur du transport aérien de passagers aux États-Unis. L'obligation de déposer préalablement ces modifications risque de mettre les compagnies aériennes à l'abri de toute poursuite dans le cadre du droit de la concurrence. Les Parties contractantes s'abstiendront dès lors d'imposer une obligation de dépôt préalable des tarifs, mais pourraient néanmoins imposer une notification de ces tarifs à leurs autorités aéronautiques.

d) Location/sécurité

16. La location d'aéronefs constitue sans conteste une pratique largement répandue dans le secteur des transports aériens. Elle renforce la souplesse des opérateurs, notamment en leur permettant de développer des activités de fret avec un capital limité. La location permet également de faire face aux pénuries temporaires de capacité et peut réduire les niveaux de coût et d'endettement. Elle peut ainsi contribuer à renforcer les conditions de concurrence puisqu'elle permet à de petits opérateurs de fret d'accéder à des marchés qui leur resteraient fermés sans la location d'aéronefs.

17. Aux fins de la réglementation, il importe d'opérer une distinction entre la location sans équipage (dry leasing) et la location avec équipage (wet leasing). En dépit d'une identité de vues sur un certain nombre de principes relatifs à la réglementation de la location d'aéronefs sans équipage, aucune approche commune n'a encore pu être dégagée concernant un éventuel régime d'autorisation des aéronefs de location. Le cadre réglementaire peut être source d'importantes incertitudes dans la mesure où la réglementation diffère d'un pays à l'autre. Les règles sont discriminatoires dès lors que certains pays n'autorisent pas les aéronefs loués, avec leur équipage, dans des pays tiers, mais profitent largement des règles plus souples relatives à la location de ces aéronefs, appliquées par ces mêmes pays tiers.

18. D'une manière générale, les autorités de tutelle imposent diverses conditions et restrictions à l'utilisation d'aéronefs loués. Ainsi, certaines règles prévoient que pour pouvoir disposer d'une licence de transporteur aérien, une compagnie doit "posséder et exploiter" ses propres avions et employer des ressortissants nationaux comme personnel navigant. Le transporteur aérien ne pourra effectivement pas louer les aéronefs immatriculés à l'étranger, mais cela ne l'empêchera pas de louer les aéronefs détenus/contrôlés par d'autres transporteurs aériens nationaux du même pays.³

19. Le secteur du fret aérien aspire à une plus grande normalisation et à une plus grande souplesse, notamment pour la location d'aéronefs avec équipage. La mise en place de normes simples et reconnues est nécessaire.

20. Pour égaliser les conditions d'exploitation des prestataires de services aériens à l'échelle internationale, les opérateurs de fret devraient être autorisés à s'engager librement dans des opérations de location avec des transporteurs intérieurs/locaux étrangers. Étant donné que les transporteurs

³ À l'heure actuelle, les États-Unis interdisent à leurs compagnies aériennes d'utiliser des avions leur équipage auprès de compagnies aériennes étrangères, ce que d'autres gouvernements considèrent loués avec comme une entrave injustifiée à la capacité de leurs propres compagnies aériennes à traiter avec des transporteurs américains.

mixtes demeurent soumis à des restrictions en matière de droits de trafic aérien auxquelles échappent les opérateurs tout-cargo, la location avec équipage pourrait constituer un moyen d'assurer aux transporteurs mixtes un accès aux marchés protégés pour lesquels ils ne disposent pas d'autorisations de route sous-jacentes.

21. La location sans équipage (ou coque nue) ne donne généralement lieu à aucun problème de sécurité ou de réglementation lorsque l'aéronef est immatriculé dans l'État de désignation du transporteur aérien. En revanche, la location avec équipage soulève d'importants problèmes de sécurité et revêt, par ailleurs, une dimension sociale dans la mesure où ce sont des autorités aéronautiques de pays tiers qui délivrent des licences aux aéronefs et au personnel. Ces problèmes de sécurité sont dus au fait que l'aéronef est immatriculé dans un État autre que l'État de désignation du transporteur aérien et à l'absence temporaire de cet aéronef dans l'État d'immatriculation, responsable de la conformité aux normes de sécurité. Ces préoccupations réglementaires observées dans certains pays proviennent de la notion selon laquelle les transporteurs aériens fournissant les aéronefs avec leur équipage utilisent, en fait, des droits de trafic auxquels ils ne peuvent normalement pas prétendre. Des inquiétudes ont également été exprimées concernant l'incidence de la location avec équipage sur le marché du travail, les équipages en place étant opposés à cette pratique parce qu'ils craignent qu'elle porte atteinte aux normes sociales fondamentales et/ou mette en péril leur emploi.

22. Les inquiétudes concernant les pratiques de location peuvent être rencontrées de manière appropriée en assurant que les normes de travail et de sécurité soient clairement mises en œuvre et strictement respectées. Pour y parvenir, l'aspiration légitime des États contractants à être assurés de l'intégrité opérationnelle des aéronefs loués avec ou sans équipage et immatriculés dans d'autres pays doit être clairement reconnue. De plus, tout en reconnaissant que tous les acteurs de premier plan du secteur du transport aérien international n'ont pas adhéré à la Convention de Chicago (Taiwan notamment), il est impératif qu'un aéronef donné en location à des transporteurs aériens désignés ou à d'autres prestataires de services de fret aérien d'un État contractant satisfasse à des normes au moins *équivalentes* à celles édictées par l'OACI.

2. Libéralisation des services auxiliaires

23. Outre les questions d'accès au marché, les prestataires de services de fret aérien voient leurs activités entravées par l'environnement réglementaire applicable aux services auxiliaires, c'est-à-dire à des services qui influencent considérablement l'efficacité des services de bout en bout proposés par ces prestataires. Les services auxiliaires couvrent, notamment, le transport intermodal, l'assistance au sol, le commissariat et l'entreposage ainsi que d'autres domaines liés au secteur du fret aérien. Sur le plan réglementaire, l'ensemble des services auxiliaires ou certains de ces services peuvent être abordés en conjonction avec les problèmes d'accès au marché ou peuvent être traités de manière distincte.

24. La mise en place d'un cadre appliquant des règles transparentes et non discriminatoires aux services auxiliaires paraît nécessaire pour assurer un choix équilibré, plus efficace, plus large et plus novateur dans le domaine des services de fret, aérien, ce qui devrait être une évolution globalement bénéfique pour le secteur, les chargeurs et les consommateurs.

a) Transport intermodal

25. Presque tous les secteurs s'appuient désormais sur des services de transport intermodaux. Le fret aérien, en particulier, dépend dans une large mesure d'autres modes de transport étant donné que les marchandises sont acheminées du stade de la production à leur destination finale par voie aérienne d'abord et par différents modes de transport ensuite. De plus, le fret aérien est acheminé en partie par d'autres modes de transport en raison de motifs géographiques ou compte tenu des contraintes imposées par les réseaux de distribution. Le transport du fret aérien ne constitue qu'un maillon de la chaîne logistique et contribue ainsi à assurer toute une série de services relativement nouveaux, tels

que les livraisons garanties dans le temps et les services intégrés de porte à porte, dont les chargeurs sont très demandeurs. L'exploitation de services de transport intermodaux est dès lors l'une des pierres angulaires du secteur du fret aérien.

26. La vocation intermodale des services de fret aérien est insuffisamment reconnue par les autorités de tutelle. Il conviendrait d'asseoir l'approche réglementaire en matière d'intermodalité sur des bases plus communes, de manière à éliminer les incertitudes et à assurer davantage de cohérence et de prévisibilité pour les prestataires de services de fret aérien.

27. Les restrictions modales imposées aux prestataires de services de fret aérien devraient par conséquent être levées. Toutes les compagnies aériennes dont les activités comprennent du fret aérien devraient pouvoir exploiter des services de transport intermodaux (de camionnage notamment) à l'étranger.

28. En mettant en place un cadre politique prévoyant, pour le fret aérien, la libéralisation des services intermodaux, les économies de l'OCDE seront mieux à même d'assurer plus d'efficacité, de ponctualité et de sécurité dans la circulation et la livraison des marchandises. L'intermodalité répond mieux aux mutations de l'économie mondiale et aux besoins des entreprises, demandeuses de chaînes logistiques sans solution de continuité, en particulier compte tenu de la croissance du commerce électronique. Bien que l'octroi de droits de livraison intermodaux (transports terrestres) améliore l'accès au marché des transporteurs et la qualité du service, les préoccupations relatives aux distorsions de concurrence dans les marchés en amont ou en aval doivent être prises en compte par l'adoption de règles de concurrence strictes complétant l'arsenal existant.

29. Une solution correspondant au "plus petit dénominateur commun" consisterait à autoriser toutes les compagnies dont les activités de transport comportent du fret aérien à transporter des marchandises en liaison avec ou en remplacement d'autres modes de transport de leur choix dans un certain périmètre géographique autour de l'aéroport. Cette approche tiendrait compte des réglementations divergentes qui s'appliquent aux différents opérateurs de transport. Cela étant, la définition d'un périmètre géographique constitue une forme de restriction d'accès au marché qui nuirait à la souplesse des opérateurs de fret aérien et présenterait de nombreux inconvénients en ce qui concerne les compromis à trouver entre coûts, distances et délais de livraison. Les services intermodaux devraient par conséquent être libéralisés sans aucune entrave géographique afin de soutenir les activités des opérateurs de fret aérien.

b) Assistance au sol

30. Les services d'assistance au sol jouent un rôle-clé dans le traitement du fret aérien. Les prestataires de services de fret aérien reconnaissent que ces services constituent l'un des facteurs déterminants qui leur assure un avantage comparatif par rapport aux autres modes de transport. Les services d'assistance au sol comprennent notamment les services de piste, le transport au sol, le tri et le stockage des colis. Ces services ont un impact direct sur les délais de traitement, les coûts et la fiabilité de l'acheminement du fret aérien.

31. Dans bien des cas, les entraves mises aux services d'assistance au sol constituent un obstacle important auquel se heurtent le secteur du transport aérien en général et les transporteurs de fret aérien en particulier, susceptible d'éroder l'avantage compétitif du transport aérien. Souvent, les restrictions en matière d'auto-assistance, conjuguées à un monopole de droit et de fait accordé à l'opérateur en place, entraînent des redevances d'assistance indûment élevées et une piètre qualité des services d'assistance.

32. Les différences en termes de coût et de qualité des services d'assistance au sol se reflètent dans la diversité des cadres réglementaires. Alors que certains accords bilatéraux contiennent déjà des clauses libérales types régissant l'assistance au sol, un large éventail de pays imposent encore des

restrictions dans ce domaine. Dans certains pays, les services d'assistance au sol sont soumis à un monopole, dans d'autres les prestataires de ce type de services opèrent dans un environnement concurrentiel et dans d'autres encore les transporteurs aériens sont autorisés à assurer leur propre assistance au sol et à proposer ces services à d'autres transporteurs aériens.

33. Les activités d'assistance au sol dans les aéroports devraient être mises à la disposition de tous les prestataires de services de fret aérien sur des bases efficaces et non discriminatoires. Les prestataires de services devraient pouvoir opérer une sélection parmi les différentes entreprises proposant des services d'assistance au sol. Ils devraient pouvoir choisir librement entre plusieurs solutions: assurer eux-mêmes l'assistance au sol, partager l'assistance au sol avec d'autres prestataires de services de fret aérien ou choisir parmi différents prestataires de services d'assistance au sol concurrents. Les restrictions ne devraient être autorisées que pour des raisons de sûreté ou de contraintes d'infrastructures liées à des considérations de sécurité aéroportuaire et devraient être appliquées sur des bases non discriminatoires.

34. L'introduction de l'auto-assistance et/ou de la concurrence entre prestataires de services accélérera le déroulement des opérations d'assistance au sol et aura une incidence positive sur le coût et sur la qualité des services de fret aérien.

c) Diversification des services

35. Toute réforme de la réglementation applicable au secteur devrait prendre en compte la nécessité d'établir un régime permettant à toutes les catégories de prestataires de services de fret aérien de répondre de manière appropriée aux besoins du marché. C'est pourquoi il importe d'offrir aux prestataires de services de fret aérien la possibilité de fournir toute la panoplie des services liés au fret aérien, tels que l'entreposage, le commissariat, l'acheminement exprès et les autres activités connexes. Grâce à cette diversification, de nouvelles formes de réseaux mondiaux de fret seront développées et des services novateurs pourront être proposés en fonction des besoins des entreprises et des stratégies technologiques.

36. Le champ d'activité des prestataires de services de fret aérien devrait être étendu et les règles de concurrence ainsi que les normes de sécurité, associées à l'émergence de ces nouvelles formes d'activités, renforcées. Tout abus de position dominante sur le marché est manifestement sujet à caution et doit être traité de manière adéquate par les autorités chargées du respect des règles de concurrence, qui doivent faire en sorte que tous les prestataires de services de fret aérien puissent lutter sur des bases loyales et à armes égales.

3. Facilitation du commerce

a) Douane

37. Les experts du secteur du transport aérien ont fait observer que les procédures de dédouanement ne représentent pas moins de 20 pour cent du temps d'acheminement moyen et 25 pour cent des coûts de transport moyen à l'importation dans de nombreux États membres. Si l'accélération des procédures de dédouanement constitue une question vitale pour les prestataires de services de livraison express, la réduction du temps nécessaire au dédouanement et les coûts de ces procédures bénéficieront à l'ensemble des prestataires de services de fret aérien.

38. La place importante occupée aujourd'hui dans le commerce mondial par le fret aérien qui, en raison des contraintes -notamment de temps - auxquelles il est soumis s'assimile de plus en plus à des services logistiques globaux plutôt qu'à un simple acheminement de marchandises, fait que les organisations compétentes dans le domaine de la douane sont de plus en plus mises sous pression pour trouver des gains d'efficacité supplémentaires. Un ensemble de Principes visant à contribuer à la

libéralisation des services de fret aérien serait dès lors incomplet sans se préoccuper de la liberté avec laquelle ces marchandises sont admises à circuler dans le système commercial mondial. Tous les envois commerciaux transfrontaliers sont soumis aux exigences conjuguées des différents régimes réglementaires nationaux. Ceux-ci s'inspirent bien souvent, tant sur le fond que sur la forme, de Conventions ou d'autres instruments internationaux.

39. L'une des pierres angulaires de ces interventions réglementaires sont les contrôles douaniers, qui visent principalement à prélever des droits et taxes, à faire appliquer la politique commerciale, à interdire le trafic de drogues illicites et à recueillir des informations statistiques. Aussi a-t-on estimé nécessaire et utile d'inclure dans ces Principes un ensemble d'Articles exposant certains éléments de base de la simplification des procédures de douane, qui revêtent une importance particulière pour le secteur aéronautique dans la mesure où celui-ci est amené à compenser le coût relativement élevé de ses services en associant le plus étroitement possible la durée d'acheminement origine-destination à l'avantage clef de la rapidité d'acheminement par voie aérienne.

40. Les projets de dispositions - analogues - contenus dans les Parties II et III s'appuient sur les directives de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) concernant le dédouanement des envois express, sur les textes de la Convention révisée de Kyoto (OMD) et sur certaines références plus détaillées figurant dans l'Annexe 9 de la Convention de Chicago de l'OACI, qui est elle-même en cours de réexamen afin d'y intégrer la Convention de Kyoto.

41. Ces propositions se limitent à un nombre relativement restreint de normes qui concernent principalement les intérêts douaniers attachés au laps de temps relativement bref durant lequel la douane exerce un contrôle physique sur les marchandises et l'aéronef. Dans un service de douane moderne, ces interventions sont dissociées des formalités liées aux contraintes fiscales, qui donnent lieu de plus en plus fréquemment à une transmission de données *a posteriori* assurée par les systèmes informatiques agréés des entreprises concernées.

42. Cela étant, il est tenu compte, dans une certaine mesure, de la facilitation supplémentaire qui pourrait découler, pour le prestataire de services de fret aérien, de l'éligibilité de son client à des procédures douanières simplifiées, en raison de l'excellence de ces antécédents "douaniers" ou d'autres qualités particulières. L'exigence première est une mainlevée rapide, et de préférence immédiate, des marchandises dès leur arrivée. Cette mainlevée ne saurait intervenir sans prendre en compte les responsabilités de base des douanes. C'est pourquoi, ces dispositions appellent à la mise en place, par les services de douane, d'une gestion appropriée et, dans la pratique, automatisée des risques et au respect, par le transporteur et son client, de normes de qualité élevées en ce qui concerne les informations fournies et la fiabilité opérationnelle. D'autre part, il est possible de réduire l'intervention des douanes à un strict minimum pour les envois de marchandises de faible valeur, susceptibles de générer des recettes inférieures aux coûts de perception ou ne couvrant qu'approximativement ceux-ci.

43. La convergence des contrôles officiels est un autre objectif à atteindre. Toutes les interventions administratives peuvent être réalisées au même endroit et en même temps, idéalement par une instance unique, qui sera de préférence un service de douane.

44. Les aéronefs proprement dits ne font guère l'objet de problèmes sur le plan douanier, sauf pour ce qui est de l'acheminement rapide et sans encombre de pièces détachées. La Commission de l'Union européenne voit dans l'utilisation des certificats commerciaux une base saine et solide pour la réalisation des contrôles douaniers. Un volume important du fret aérien se réalise en dehors des plages de fonctionnement normal de l'administration. Il est essentiel qu'une présence douanière puisse être assurée sur des bases loyales et équitables.

45. Enfin, dans bon nombre de pays, les inefficiences des services de douane sont entretenues et amplifiées par une piètre intégrité professionnelle. Il est impossible de légiférer dans le domaine de

l'honnêteté, mais l'une des exigences premières est que les opérateurs soient soumis à un ensemble de règles et de procédures précises, prévoyant notamment la possibilité de recourir à une instance d'appel indépendante.

4. Documentation

46. Les réformes suggérées sur le plan des procédures douanières devraient également se traduire par des modifications "documentaires", notamment en ce qui concerne l'évaluation du risque, la convergence des contrôles officiels et une notification de mainlevée des marchandises préalable à l'arrivée de celles-ci. Par le terme "documentation", il y a lieu d'entendre tout moyen reconnu de diffusion d'une information ou d'un ensemble de données. Il convient à cet égard de noter que ni la Convention de Chicago, ni celle de Kyoto ne définissent le terme "document".

47. Il est fondamental de se rappeler que:

- Pratiquement toutes les autorités douanières et les autres instances de contrôle officielles exigent la présentation de certains formulaires types. De nombreux pays en développement demeurent fortement tributaires d'une abondante paperasserie.
- Alors que, dans les pays avancés, la transmission des données nécessaires aux services de douane peut déjà se faire, pour l'essentiel, par voie électronique, tous se réservent néanmoins la possibilité d'exiger la production de documents traditionnels à l'appui de cette facilité, tels que factures ou certificats d'origine. Une nouvelle approche à l'égard du dédouanement rapide des pièces détachées urgentes est particulièrement souhaitable.
- Les problèmes documentaires aigus, lorsqu'ils se posent au niveau du commerce et du transport international, sont toujours imputables à des problèmes de procédure.

48. Les réformes des procédures, proposées à titre provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention de Kyoto de l'OMD, doivent se doubler de modifications radicales au niveau des exigences documentaires. Toutefois, des efforts supplémentaires devront être consentis pour harmoniser celles-ci, étant donné la croissance rapide du commerce électronique et la nécessité pour le secteur de répondre à cette évolution.
