Organisation de l'aviation civile internationale

NOTE DE TRAVAIL

ATConf/7-WP/121
24/9/26
(Note d'information)
Français et anglais seulement[1]

SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF/7)

Montréal (siège), 16 – 20 novembre 2026

Point 3 : Renforcer les cadres réglementaires et institutionnels
3.1 : Renforcer la supervision réglementaire et faire évoluer les cadres institutionnels

LA FACILITATION, CATALYSEUR D'UN TRANSPORT AÉRIEN HARMONISÉ, ACCESSIBLE ET EFFICACE : MISE EN ŒUVRE DURABLE DES SYSTÈMES API ET PNR, ET MESURES CONNEXES DE FACILITATION AU NIVEAU DES FRONTIÈRES

[Note présentée par le Rwanda au nom des 54 États membres de la Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC)[2]]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La libéralisation des services aériens ne pourra produire tous ses avantages économiques et sociaux que si les passagers, les équipages, les bagages, le fret et le courrier peuvent franchir les frontières avec fluidité, en sécurité, de manière prévisible et efficace. Les progrès de l'Afrique sont limités par les restrictions en matière de visas, la mise en œuvre inégale de l'Annexe 9 – la Facilitation, la fragmentation des responsabilités institutionnelles, des processus manuels, des exigences non harmonisées en matière de données des passagers et des systèmes coûteux ou incompatibles d'informations préalables sur les passagers (API) et de dossiers passagers (PNR). Le présent document propose une approche de mise en œuvre à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et centrée sur les voyageurs, qui conjugue des systèmes API et PNR abordables, une amélioration des résultats de l'indice d'ouverture des visas en Afrique en soutien au Protocole de l'Union africaine sur la libre circulation des personnes, une gestion coordonnée des frontières, des systèmes numériques interopérables, des voyages accessibles et un dédouanement efficace du fret.

1. INTRODUCTION

1.1 La Décision de Yamoussoukro (DY) et le Marché unique africain du transport aérien (SAATM) ont pour objectif d'élargir l'accès au marché et d'améliorer la connectivité à l'échelle du continent. Cependant, ces réformes ne peuvent pas avoir leur plein effet si les passagers et les marchandises continuent de faire face à des obstacles administratifs, réglementaires, technologiques ou opérationnels

[1] Versions française et anglaise fournies par la CAFAC.

[2] Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Eswatini, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

évitables aux points d'entrée et de sortie. L'accès au transport aérien s'étend donc au-delà des droits de trafic : il comprend la capacité pratique d'atteindre et d'utiliser les services aériens.

1.2 L'article 22 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago) exige des États contractants qu'ils adoptent des mesures pratiques pour faciliter et accélérer la navigation aérienne internationale et prévenir les retards injustifiés pour les aéronefs, les équipages, les passagers et le fret. L'Annexe 9 décline cette obligation en normes et pratiques recommandées couvrant l'accord d'autorisation aux aéronefs, aux passagers et à l'équipage, aux bagages, au fret et au courrier. La résolution A42-17 de l'Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) établit en outre un lien entre la facilitation du transport aérien et une mobilité fiable, accessible et fluide pour tous.

1.3 Cette Note de travail propose un partenariat de mise en œuvre pratique entre les États, l'OACI et les institutions régionales reconnues. Il met l'accent sur des systèmes de gestion des données des passagers peu coûteux et interopérables, une gouvernance à l'échelle de l'ensemble de l'administration, la simplification des procédures relatives aux visas et aux documents de voyage, des voyages accessibles de bout en bout, ainsi qu'un dédouanement plus rapide du fret et du courrier.

2. LA FACILITATION, CATALYSEUR D'UN TRANSPORT AÉRIEN ACCESSIBLE, CONNECTÉ ET EFFICACE

2.1 **Ouverture de la politique de visas :** la politique des visas constitue souvent le premier obstacle auquel une personne qui voyage est confrontée, et représente l'un des facteurs déterminants les plus directs de la connectivité, du tourisme et du commerce. L'Agenda 2063 de l'Union africaine et son Protocole sur la libre circulation des personnes, ainsi que le SAATM, reflètent un engagement continental en faveur de l'ouverture des visas en tant qu'élément catalyseur des voyages et de la connectivité intra-africains. Un nombre croissant d'États africains ont adopté de manière unilatérale des régimes d'exemption de visa ou de visa électronique/visa à l'arrivée ; plusieurs d'entre eux ont associé cette mesure à un contrôle numérique des risques afin que cette ouverture ne se fasse pas au détriment de la sécurité aux frontières. La septième conférence mondiale de transport aérien (ATConf/7) offre l'occasion d'encourager les États à réexaminer leurs régimes de visas afin d'évaluer leur incidence sur la connectivité, parallèlement à la mise en place de systèmes sécurisés de gestion des données des passagers qui permettent l'ouverture sans compromettre la sécurité nationale.

2.2 **Coordination pangouvernementale :** La coordination pangouvernementale et la gestion coordonnée des frontières (GCF) sont des facteurs déterminants d'une mobilité, d'une connectivité, d'un tourisme et d'un commerce fluide. Les États devraient mettre en place ou relancer des programmes nationaux efficaces de facilitation du transport aérien, ainsi que des comités dotés d'un pouvoir de décision, qui rassemblent les autorités compétentes sous une direction claire, avec des programmes de travail annuels et des résultats mesurables axés sur les usagers. La gestion douanière et frontalière du fret devrait orienter les investissements en matière de facilitation des frontières et de sécurité grâce au partage d'informations sur les risques et à la mise en place de systèmes interopérables, les capacités de traitement des données passagers, notamment les données API/PNR, devant être considérées comme faisant partie d'une architecture élargie à l'échelle du gouvernement, plutôt que comme une responsabilité ou charges incombant exclusivement au secteur aérien. Conformément au cadre SAFE de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), à la résolution 2396 du Conseil de sécurité des Nations unies (NU) et à l'expérience du Programme de communication aéroportuaire (AIRCOP) de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'ATConf/7 devrait promouvoir le renforcement des capacités et l'échange de bonnes pratiques, notamment l'expérience de l'Afrique en matière d'ouverture des régimes de visas et de traitement numérique, afin de favoriser la mobilité sans compromettre la sécurité.

2.3 **Traitement numérique des passagers :** les identifiants de voyage numériques (DTC), le traitement biométrique, les cadres de gestion des identités interopérables et les modèles de « frontière virtuelle » – en vertu desquels l'évaluation des risques commence au moment de la réservation ou de l'enregistrement plutôt qu'à la frontière physique – transforment le traitement des passagers, passant d'une séquence de contrôles manuels à un processus continu axé sur les données. Le traitement numérique des données relatives aux passagers repose sur des flux de données API/PNR fiables et en renforce la nécessité ; ces deux éléments doivent être planifiés conjointement plutôt que comme des investissements distincts, afin d'éviter que les États ne mettent en place des systèmes parallèles et redondants.

2.4 **Facilitation du fret et du courrier :** les normes du chapitre 4 de l'Annexe 9 énoncent des exigences de facilitation pour l'entrée, la sortie et le transit du fret, ainsi que pour le trafic postal et de messagerie, qui sont tout aussi importantes pour l'accessibilité et l'efficacité du transport aérien que pour la facilitation des passagers, en particulier pour les États sans littoral et insulaires qui dépendent du fret aérien pour les échanges urgents. Le fret électronique, le dédouanement par guichet unique et les procédures de mainlevée fondées sur les risques, conformes aux normes de l'OMD, permettent de réduire les délais de traitement et les coûts tant pour les exportateurs que pour les importateurs.

2.5 **Politiques de facilitation pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite :** les normes du chapitre 8 de l'Annexe 9 exigent des États qu'ils veillent à ce que les infrastructures et les services aéroportuaires et frontaliers soient adaptés aux besoins des personnes handicapées et à ce qu'elles aient accès au transport aérien sur un même pied d'égalité avec les autres passagers.

3. SYSTÈME API/PNR : LA CHARGE DES COÛTS MONDIAUX ET LE FINANCEMENT DURABLE

3.1 **Le fardeau des coûts mondiaux de la mise en œuvre des systèmes RPCV/PNR :** les systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et les dossiers passager (PNR) constituent la pierre angulaire de la sécurité et de la facilitation de l'aviation mondiale, mandatés par l'Annexe 9 et renforcés par les résolutions 2178 (2014), 2396 (2017) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité des Nations unies. La mise en œuvre reste complexe et coûteuse dans tous les contextes, car elle nécessite des investissements considérables, une infrastructure informatique, un personnel qualifié et des cadres juridiques solides ; or, de nombreux États à travers le monde continuent d'exiger des listes de passagers redondantes alors qu'ils collectent déjà des données API, ce qui entraîne des coûts et des retards injustifiés. En l'absence de financement public spécifique, plusieurs États – notamment en Afrique – ont choisi de récupérer leurs coûts en imposant aux compagnies aériennes des redevances répercutées sur les passagers, parfois bien supérieures aux normes mondiales ; des associations professionnelles, dont l'Association du transport aérien international (IATA), ont appelé les gouvernements à ne pas financer les programmes API/PNR suivant cette approche, en se référant au Document 9082 de l'OACI. Ces pressions pèsent le plus lourdement sur les pays en développement, qui traitent des volumes moins importants et ne peuvent pas répartir leurs coûts fixes aussi efficacement. Dans ce contexte, il convient également de faire la distinction entre une redevance gouvernementale sur les API/PNR des passagers, le prix par transaction tel que pratiqué par un prestataire, les coûts de mise en conformité supportés par les compagnies aériennes, et les taxes aéroportuaires générales, les taxes de sécurité ou les taxes sur les passagers, qui sont différentes tant sur le plan économique que juridique, même si elles ont toutes, en fin de compte, une incidence sur le tarif des billets.

3.2 **La sécurité aux frontières : une responsabilité de l'État pour tous les modes de transport :** Les obligations relatives aux systèmes API et PNR découlent de la responsabilité générale d'un État en matière de sécurité aux frontières et de lutte contre le terrorisme, et non pas uniquement de son rôle en tant qu'autorité de régulation du transport aérien. Les déplacements aux frontières terrestres et maritimes donnent lieu aux mêmes obligations, comme l'illustre la législation de certains États en matière de données

passagers multimodales ; l'extension par l'Union européenne des obligations en matière de PNR au-delà du transport aérien, à la suite de sa directive PNR de 2016, est à cet égard révélatrice. La ligne budgétaire destinée au financement du système API/PNR devrait donc figurer dans le budget de la sécurité nationale ou des affaires intérieures, couvrant le contrôle des frontières aériennes, terrestres et maritimes, plutôt que d'apparaître exclusivement dans les comptes d'une autorité de l'aviation civile.

3.3 **Enseignements tirés d'autres États, régions et plateformes :** La comparaison des expériences menées dans différentes régions permet de tirer des enseignements transposables sur les coûts, l'enchaînement des étapes et la gouvernance. La directive de l'Union européenne relatives au PNR s'appuie sur des Unités de renseignements passagers gérées par les États, dans le cadre d'un dispositif juridique commun prévoyant une période de transposition progressive s'étalant sur plusieurs années et un cofinancement centralisé, tandis que les États-Unis gèrent et financent leur système RPCV dans le cadre du budget fédéral plutôt qu'à travers une redevance prélevée auprès des transporteurs. L'alignement des exigences nationales sur les lignes directrices API de l'OMD, de l'IATA et de l'OACI, ainsi que sur les lignes directrices sur les données des dossiers passagers (PNR) de l'OACI, permet de réduire les frictions pour les compagnies aériennes opérant dans plusieurs juridictions et de diminuer à la fois les coûts de mise en œuvre et ceux liés à la maintenance courante. Des groupes d'États en développement ont déjà démontré, dans des domaines analogues tels que la surveillance de la sûreté, que la mutualisation de ressources limitées à travers des organismes régionaux communs constitue une réponse viable à la même contrainte liée aux économies d'échelle qui fait grimper les coûts des systèmes API et PNR par passager ; un certain nombre d'États s'appuient actuellement sur des prestataires commerciaux qui fournissent des services iAPI ou de passerelle PNR moyennant des frais de transaction par passager, ce qui, en l'absence de normes communes d'accréditation ou de passation de marchés, peut se substituer au financement public prévu au budget et entraîner les frais décrits ci-dessus.

3.4 Dans l'ensemble, cette expérience permet de tirer trois enseignements : un calendrier de mise en œuvre progressif et imposé par la loi permet aux États d'enchaîner la réforme juridique, la mise en place des structures institutionnelles, l'acquisition de technologies de l'information et la formation du personnel, plutôt que de devoir supporter l'intégralité des coûts au cours d'un seul cycle budgétaire ; un financement réservé et coordonné au niveau central permet de maintenir les coûts récurrents dans les comptes de l'État plutôt que de les répercuter sur les voyageurs ; et un cadre transparent d'accréditation et de passation de marchés, soumis à un appel d'offres concurrentiel, destiné aux fournisseurs de technologies commerciales – couvrant la conformité aux normes, la protection des données et des tarifs fixes pour les licences et la maintenance plutôt que des frais illimités par passager – limite l'impact des coûts du système sur les voyageurs.

3.5 **Vers un équilibre budgétaire :** La responsabilité principale des missions publiques liées à la sécurité des frontières, à l'immigration et à l'application de la loi à travers les systèmes API/PNR incombe aux États. Lorsque les coûts des services liés à l'aviation civile, dûment imputables, sont recouvrés à travers des redevances aériennes, le Document 9082 de l'OACI exige que ce recouvrement soit transparent, non discriminatoire, soumis à la consultation des usagers, directement lié au service fourni et limité au coût correspondant ; les coûts liés au maintien de l'ordre, au renseignement et à la sécurité nationale ne devraient pas être répercutés sur l'aviation civile. La Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC) réitère qu'une telle approche constitue la bonne base pour la politique de financement des systèmes API/PNR. Par ailleurs, la CAFAC reconnaît que certains États en développement et certains petits États insulaires en développement confrontés à de graves contraintes budgétaires ont jugé nécessaire, dans la pratique, de puiser dans les contributions du secteur de l'aviation pour mettre en place ou maintenir des capacités API/PNR en lorsque les ressources budgétaires publiques n'étaient pas immédiatement disponibles. La présente Note propose donc une formule équilibrée : l'État assume la responsabilité principale et par défaut du financement, tandis que toute contribution sectorielle est considérée comme un complément exceptionnel, transparent, proportionné, plafonné et limité dans le temps, soumis à un

réexamen périodique, les États étant encouragés à évoluer vers un financement entièrement public dès que leur marge de manœuvre budgétaire le permettra.

4. CONCLUSION

4.1 Une approche intégrée, comprenant notamment la réforme conjointe de la politique des visas et des contrôles aux frontières, la coordination à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, la mise en place de systèmes interopérables de gestion des données des passagers, l'accessibilité des voyages ainsi que le traitement efficace du fret et du courrier, est essentielle pour garantir un transport aérien interconnecté, abordable et efficace. Les États devraient renforcer leurs programmes et Comités nationaux de facilitation du transport aérien et mettre en œuvre des mesures sécurisées, fondées sur des normes, dans le cadre d'un financement durable qui garantisse que les fonctions de sécurité aux frontières restent principalement financées par l'État et que tout recouvrement des coûts liés à l'aviation soit transparent, non discriminatoire, fondé sur la consultation, lié aux coûts, proportionné et régulièrement réexaminé. L'OACI et ses partenaires devraient soutenir les États en développement en leur proposant un ensemble modulaire et abordable de solutions API/PNR, en renforçant leurs capacités, en leur apportant une assistance technique et financière et en mettant en place des solutions communes, tout en assurant le suivi de la mise en œuvre à l'aide d'indicateurs communs et en rendant compte des progrès réalisés au Groupe de travail sur la facilitation et à l'Assemblée de l'OACI.

— FIN —