Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/160[1]
25/9/26

NOTE DE TRAVAIL

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

RENFORCER LES CADRES INSTITUTIONNELS DE GOUVERNANCE DE L'AVIATION EN AMÉRIQUE LATINE

(Note présentée par le Costa Rica, avec le parrainage de cinq États membres de la CLAC[2])

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail indique qu'il est urgent de renforcer les cadres de gouvernance institutionnelle des autorités de l'aviation civile (AAC) en Amérique latine afin d'assurer la durabilité et la compétitivité du transport aérien régional.

Les AAC de la région présentent des faiblesses critiques dues à des budgets serrés et au fait que, en tant qu'organismes rattachés à d'autres ministères, elles ne bénéficient que de peu d'indépendance administrative. En outre, l'adoption d'innovations technologiques (telles que la mobilité aérienne avancée, ou AAM, et la transition numérique) est retardée par les interférences liées à la courte durée des cycles politiques et par la rigidité des cadres d'approbation réglementaire.

Il importe donc de surmonter cette vulnérabilité institutionnelle en protégeant les recettes aéronautiques pour les réinvestir directement dans le secteur et en professionnalisant les structures de gestion des organismes de réglementation.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

a) prendre note de l'analyse de la situation et des difficultés associées aux cadres de gouvernance institutionnelle dans la région Amérique latine, telles qu'elles sont exposées dans la présente note de travail ;
b) charger l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) d'élaborer un guide mondial des modèles de gouvernance et d'autonomie pour les autorités de l'aviation civile, sur lequel les États membres pourraient s'appuyer pour mener à bien leurs réformes législatives ;
c) demander instamment aux États membres de mettre en œuvre la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082), garantissant par la loi le principe de réinvestissement direct des ressources produites par le secteur en vue de renforcer le système de l'aviation lui-même ;
d) promouvoir la mise en place de dispositifs d'expérimentation, sous la coordination d'organismes

[1] Version espagnole fournie par le Costa Rica.
[2] Chili, Guatemala, Pérou, République dominicaine et Venezuela (République bolivarienne du).

	régionaux tels que la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) ou les organisations régionales de supervision de la sécurité (RSOO), afin de faciliter l'intégration en toute sécurité de nouvelles technologies sur les marchés en développement.
Objectif stratégique :	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique *Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous.*
Incidences financières :	Sans objet.
Références :	Doc 7300, *Convention relative à l'aviation civile internationale*, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et amendée par l'Assemblée de l'OACI, articles 11, 12 et 15 Doc 9082, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (neuvième édition, 2012). Sections I, II et III Doc 9626, *Manuel de la réglementation du transport aérien international* (troisième édition, 2016), Chapitre 2 (sur les structures institutionnelles et les fonctions de réglementation économique des États) « The Governance of Civil Aviation Authorities in Latin American Countries: Evidence from ICAO's North American, Central American and Caribbean and South American Regions » [La gouvernance des autorités de l'aviation civile dans les pays d'Amérique latine. Éléments de réflexion tirés des régions Amérique du Nord, Amérique centrale et Caraïbes et Amérique du Sud de l'OACI], OECD Regulatory Policy Working Papers, n° 19, septembre 2022

1. INTRODUCTION

1.1 Le transport aérien en Amérique latine et dans les Caraïbes n'est pas un secteur économique de luxe mais une infrastructure transversale essentielle et irremplaçable au service de l'intégration physique, du commerce transfrontalier et du développement socio-économique de la région. Compte tenu des particularités géographiques du continent, qui se caractérise par des forêts tropicales denses, de vastes chaînes de montagnes et des archipels insulaires, une connectivité aérienne efficace est, dans bien des cas, la seule solution viable permettant d'assurer la cohésion territoriale et l'accès aux marchés mondiaux.

1.2 Après avoir surmonté les perturbations systémiques mondiales les plus lourdes de l'histoire récente de l'aviation civile, le marché latino-américain fait preuve d'un dynamisme remarquable. La reprise rapide de la demande, associée à la consolidation de modèles économiques à la fois très efficaces et peu coûteux, a permis une démocratisation sans précédent du transport aérien dans la région. Cependant, cette croissance accélérée du trafic et la complexité de l'écosystème d'exploitation actuel tranchent avec la stagnation et l'inertie des structures institutionnelles chargées de les réglementer et de les superviser.

1.3 On mesure généralement la bonne santé du transport aérien à l'aune des indicateurs de trafic, des investissements dans les flottes et des infrastructures aéroportuaires. Toutefois, les événements mondiaux ont montré que ce qui sous-tend véritablement un système d'aviation civile sûr et commercialement durable, c'est la robustesse, la prévisibilité et l'agilité de ses cadres de gouvernance institutionnelle. Les autorités de l'aviation civile (AAC) ne peuvent pas continuer à fonctionner selon des modalités administratives centralisées qui ralentissent la prise de décisions techniques.

1.4 On trouvera dans la présente note de travail une analyse des forces institutionnelles et des lacunes réglementaires existant en Amérique latine, soumise pour examen à la septième Conférence

mondiale du transport aérien (ATConf/7). L'objectif est d'aider les États membres à s'appuyer sur ce diagnostic pour évaluer la nécessité que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) établisse sans tarder des recommandations mondiales au service de la réforme réglementaire des AAC, visant à leur donner l'autonomie financière, la stabilité technique et la flexibilité réglementaire dont elles ont besoin pour relever les défis de l'aviation du XXI^{e} siècle.

2. ANALYSE

2.1 Forces et fondations de l'écosystème régional de l'aviation

2.1.1 L'Amérique latine dispose d'une base institutionnelle solide dans le secteur de l'aviation, qui soutient les processus de réforme et de connectivité dans la région. Ce cadre politique et institutionnel est piloté par la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC), un organisme intergouvernemental bien établi qui fait fonction d'instance stratégique de coordination politique, facilitant l'adoption de politiques de « ciel ouvert » et l'optimisation du transport aérien entre les pays membres.

2.1.2 Par ailleurs, l'intégration technique et la normalisation opérationnelle sont efficacement canalisées par le Système régional de coopération pour la supervision de la sécurité opérationnelle (SRVSOP). La Corporation des services de navigation aérienne d'Amérique centrale (COCESNA), quant à elle, fonctionne comme une organisation régionale de supervision de la sécurité (RSOO) qui limite la pénurie de personnel spécialisé en détachant des inspecteurs et inspectrices techniques et valide ses capacités régionales grâce au Système mondial de supervision de la sécurité de l'aviation (GASOS) de l'OACI.

2.1.3 À cette structure institutionnelle s'ajoute un secteur aérien extrêmement concurrentiel et résilient, capable d'optimiser ses activités dans des environnements macroéconomiques complexes, caractérisés depuis toujours par la volatilité des taux de change et l'inflation. Les compagnies aériennes et exploitants de la région ont été à l'avant-garde de la modernisation de la flotte, raison pour laquelle on trouve en Amérique latine les aéronefs les plus récents et les plus efficaces du monde.

2.2 Diagnostic des faiblesses critiques dans la gouvernance des AAC

2.2.1 *Dépendance politique et vulnérabilité institutionnelle :* dans une grande partie des États d'Amérique latine, les AAC fonctionnent comme des directions relevant directement des Ministères des transports ou des travaux publics, ou dans certains cas, du Ministère de la défense. En raison du manque de personnalité juridique et d'autonomie de gestion, l'organisme de réglementation de l'aviation reste dépendant des cycles politiques à court terme et des ambitions électorales des administrations centrales. Cette situation a pour conséquence immédiate une rotation alarmante de l'équipe dirigeante et des hauts fonctionnaires au sein des AAC. L'absence de dispositifs de nomination fondés sur le mérite technique entrave la continuité des plans stratégiques à long terme.

2.2.2 *Crise de la rétention des talents humains :* les AAC appliquant les barèmes des traitements rigides de l'administration publique générale, elles ne peuvent pas rivaliser avec les rémunérations proposées dans le secteur privé. De ce fait, elles sont constamment confrontées au départ d'inspectrices et d'inspecteurs qualifiés spécialistes de l'exploitation et de la navigabilité, qui se font recruter par des compagnies aériennes ou des organismes de maintenance, de réparation et de révision (MRO). Les inspectrices et inspecteurs étant moins nombreux et moins expérimentés, la capacité de l'État à assurer une supervision continue de la sécurité s'en trouve réduite.

2.2.3 *Rigidité réglementaire face aux bouleversements technologiques :* le processus législatif et réglementaire qui a cours dans la région est lent et excessivement bureaucratique. Des concepts avancés tels que les systèmes d'aéronef non habité (UAS) à grande échelle, la mobilité aérienne avancée (AAM), l'exploitation d'aéronefs électriques à décollage et atterrissage verticaux (ADAVe) et le recours à des carburants d'aviation durables (SAF) manquent de cadres juridiques clairs dans la plupart des États d'Amérique latine, ce qui freine l'innovation ou favorise une exploitation sans supervision adaptée.

2.3 Atteintes aux politiques de l'OACI sur les redevances et détournement de ressources

2.3.1 Dans plusieurs AAC de la région, la faiblesse institutionnelle s'explique principalement par des atteintes aux principes de gouvernance économique établis par l'OACI.

2.3.2 Les États devraient assurer, le cas échéant, l'application des meilleures pratiques de bonne gouvernance d'entreprise par les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP). Il faudrait envisager les objectifs et les responsabilités des entités, les droits des actionnaires, les responsabilités des conseils de direction, le rôle et les responsabilités de l'administration, les rapports avec les parties intéressées, et la diffusion des renseignements.

2.3.3 Les recettes perçues au moyen des redevances de survol, des redevances de sûreté et des frais de certification sont absorbées par différentes administrations de la région et versées dans les caisses du Trésor public de chaque pays.

2.3.4 Les AAC ne disposent pas d'autonomie budgétaire et de dispositifs d'autofinancement verrouillés, ce qui porte atteinte à leur capacité opérationnelle. Par conséquent, la réforme des cadres institutionnels en Amérique latine n'est pas une option politique mais un dispositif juridique indispensable qui permettra de rétablir la validité et le strict respect de la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) dans la région.

3. CONCLUSION

3.1 L'analyse de la situation en Amérique latine révèle que le modèle traditionnel de gouvernance de l'aviation civile a atteint un point de saturation et d'épuisement. Les difficultés actuelles et futures du transport aérien mondial — que suscitent l'impérieuse nécessité de décarboner le secteur d'ici à 2050, la transition numérique accélérée des opérations et l'apparition de nouvelles formes de mobilité aérienne — ne peuvent pas être gérées de manière sûre ou efficace par des institutions de réglementation qui sont affaiblies par l'instabilité politique et manquent d'autonomie budgétaire ou de personnel technique spécialisé.

3.2 Les questions de réforme réglementaire et de renforcement institutionnel des AAC dans la région ne font plus l'objet d'un débat purement technique ou opérationnel. Elles sont aujourd'hui une nécessité économique nationale et un impératif stratégique pour la connectivité mondiale. Un État qui n'est pas en position de maintenir une autorité de l'aviation robuste et autonome condamne ses compagnies aériennes à perdre en compétitivité, décourage l'investissement étranger direct dans les infrastructures et augmente le risque pour le pays sur le plan de la sécurité opérationnelle.

3.3 Pour l'Amérique latine, la solution structurelle réside dans la transformation de ses AAC en modèles institutionnels modernes : des organismes publics ou sociétés décentralisées, dotés de leur propre personnalité juridique, de ressources indépendantes et de systèmes visant à protéger les postes techniques, au moyen de conseils d'administration choisis selon des critères techniques et non tributaires des cycles politiques gouvernementaux. De même, il est nécessaire d'évoluer vers une réglementation agile

et fondée sur les performances en remplaçant la rigidité bureaucratique par des mécanismes dynamiques, tels que des dispositifs d'expérimentation ou des environnements expérimentaux supervisés.

3.4 La Conférence AT-Conf/7 peut être considérée comme une instance multilatérale de premier plan, idéale pour apporter à ces difficultés mondiales une réponse coordonnée. Il est essentiel que l'OACI prenne les devants et élève la gouvernance institutionnelle au même niveau de priorité stratégique que la sécurité, la sûreté de l'aviation et la protection de l'environnement. En fournissant aux États membres des recommandations harmonisées et des orientations mondiales afin d'assurer l'autonomie de leurs institutions, l'Organisation les dotera des outils nécessaires pour corriger les asymétries et les différences régionales, protéger les ressources du secteur et veiller à ce que l'aviation reste le moteur du progrès mondial de manière équitable, durable et sécurisée pendant encore des décennies.

— FIN —