



SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF/7)

Montréal (siège), 16 – 20 novembre 2026

Point 3 : Renforcer les cadres réglementaires et institutionnels

3.2 : Renforcer la connectivité aérienne par des cadres économiques et réglementaires de l'aviation novateurs pour le transport aérien international

LA LIBÉRALISATION RÉGIONALE COMME LA VOIE VERS UNE MEILLEURE CONNECTIVITÉ AÉRIENNE : LE PARCOURS DU MARCHÉ UNIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN AFRICAIN (MUTAA)

[Note présentée par le Togo au nom des 54 États membres
de la Commission Africaine de l'Aviation Civile (CAFAC)²]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les accords de libéralisation régionaux et plurilatéraux sont devenus des mécanismes concrets permettant de décliner la libéralisation du transport aérien international en élargissement de l'accès au marché, en une meilleure connectivité et en une intégration économique accrue. Bien que le Marché unique du transport aérien africain (SAATM), le Marché unique européen de l'aviation, le Marché unique de l'aviation de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Accord multilatéral « Ciel ouvert » de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) présentent des différences sur le plan juridique et institutionnel, ils ont en partage un objectif : réduire les barrières restrictives à l'accès au marché afin d'améliorer la connectivité, tout en favorisant une concurrence loyale et la protection des consommateurs. Le SAATM est le principal mécanisme africain de libéralisation du transport aérien et de mise en œuvre de la Décision de Yamoussoukro (DY). Selon les rapports de la Commission Africaine de l'Aviation Civile (CAFAC), 38 États membres de l'Union africaine ont signé l'engagement solennel au SAATM, et la connectivité intra-africaine est passée de 15 % en 2018 à 23 % en 2026, et plus de 124 nouvelles liaisons intra-africaines ont été mises en place, dont 22 liaisons de cinquième liberté. Bien que les progrès soient tangibles, une mise en œuvre inégale, notamment en raison de dispositions bilatérales restrictives, de retards dans l'octroi des autorisations et de restrictions concernant les droits de trafic, les liaisons, les capacités, les fréquences, la désignation et le financement, continue de restreindre l'accès aux marchés exploitables au plan commercial. La question centrale qui se pose en ce qui concerne les politiques est

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.

celle de savoir comment les États peuvent traduire leurs engagements de libéralisation en droits d'exploitation prévisibles, au sein d'un cadre mondial propice.

Action requise. La Conférence est invitée à :

a) reconnaître que les accords régionaux et plurilatéraux de libéralisation, établis ou acceptés volontairement par les États, peuvent constituer des voies concrètes vers une plus grande ouverture des marchés, une meilleure connectivité et un développement économique durable, et que l'expérience acquise lors de leur mise en œuvre peut fournir des enseignements utiles aux régions ou aux États qui s'engagent dans une démarche de libéralisation ;

b) demander à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) de renforcer et de moderniser ses lignes directrices, ses cadres, ses outils d'analyse, son évaluation comparative et son soutien à la libéralisation du transport aérien, y compris l'échange systématique d'expériences de mise en œuvre, de résultats mesurables et de bonnes pratiques, et le renforcement de capacités en coopération avec les organisations régionales compétentes, le cas échéant, et en tenant compte des différentes situations régionales et des différents niveaux de développement ;

c) encourager les États à traduire leurs engagements de libéralisation en accès effectif au marché et commercialement exploitable, grâce à des autorisations délivrées en temps opportun, à l'exercice effectif des droits de trafic convenus et à la suppression des restrictions injustifiées, le tout assorti de garanties réglementaires et d'indicateurs opérationnels permettant de mesurer la connectivité, la fréquence, les avantages pour les consommateurs et les lacunes dans la mise en œuvre ; et à partager ces résultats avec l'OACI et les organismes régionaux afin de soutenir la mise en place de mesures correctives, l'élaboration de politiques mondiales et l'apprentissage. En Afrique, une telle coopération devrait être entreprise avec la CAFAC, en tant qu'Agence d'exécution de la DY et du SAATM.

<i>Objectif stratégique :</i>	La présente note porte sur l'Objectif stratégique : <i>Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être sociétal pour tous.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Les actions proposées devraient être menées dans le cadre du programme de travail actuel et futur de l'OACI et des ressources disponibles, sous réserve des priorités définies par l'organisation
<i>Références :</i>	• Décision relative à la mise en œuvre de la déclaration de Yamoussoukro concernant la libéralisation de l'accès aux marchés du transport aérien en Afrique, 1999 • Étude continentale sur les avantages du Marché unique de transport aérien africain • Doc 9587, <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i> • Vision à long terme de l'OACI pour la libéralisation du transport aérien international • Règlement (CE) no. 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté • ASAM (<i>ASEAN single aviation market</i>) et MAFLPAS (<i>Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services</i>) de l'ASEAN et leurs Protocoles • Accord multilatéral de ciel ouvert. Commission latino-américaine de l'aviation civile, 2010

1. INTRODUCTION

1.1 L'accès au marché du transport aérien international a toujours été réglementé principalement par des accords bilatéraux sur les services aériens, et qui régissent les droits de trafic, les liaisons, les capacités, les fréquences et les désignations. Les États de plusieurs régions ont de plus en plus complété ces accords par des cadres régionaux et plurilatéraux conçus pour élargir l'accès au marché, réduire la fragmentation et améliorer la connectivité. L'Europe, l'ANASE, la région LACAC et l'Afrique ont adopté des modèles institutionnels différents, chacun démontrant qu'une libéralisation progressive peut s'étendre au-delà des accords bilatéraux individuels tout en tenant compte des différents contextes régionaux et des différents niveaux de préparation.

1.2 Les expériences de libéralisation menées au niveau régional fournissent des enseignements précieux sur l'approche à suivre pour traduire les engagements en matière de politique en un accès effectif au marché, ce qui est par ailleurs un défi commun à tous les modèles institutionnels. En s'inspirant de l'expérience de l'Afrique dans le cadre de la Décision de Yamoussoukro (DY) et du Marché unique du transport aérien africain (SAATM), cette Note relève d'une part les opportunités et les défis de la mise en œuvre de la libéralisation régionale, et de l'autre, identifie les enseignements transversaux pertinents pour toutes les régions et propose des lignes directrices, une évaluation comparative et un renforcement des capacités piloté par l'OACI afin d'aider les États à convertir les engagements bilatéraux, régionaux ou plurilatéraux en résultats tangibles de connectivité et de développement.

2. ANALYSE

2.1 La libéralisation régionale comme voie de mise en œuvre pratique

2.1.1 Il n'existe pas de modèle unique de libéralisation régionale du transport aérien. L'Union européenne gère un marché du transport aérien unique et hautement intégré ; l'ANASE a progressivement élargi l'accès au marché à travers des instruments multilatéraux ; la région LACAC offre un cadre plurilatéral de « Ciel ouverts » et l'Afrique met en œuvre la DY à travers le SAATM. Bien que leurs structures juridiques et leur profondeur d'intégration diffèrent, ces régions partagent une orientation politique commune : des droits de trafic plus ouverts, moins de restrictions injustifiées de l'accès au marché et des possibilités plus élargies de connectivité. De telles accords peuvent compléter les objectifs mondiaux de l'OACI en matière de libéralisation, notamment en traduisant les principes politiques internationaux en mesures concrètes d'accès au marché.

2.1.2 La valeur pratique de ces accords réside dans la création de conditions plus flexibles pour le développement du réseau aérien ; grâce à une désignation, une capacité, une fréquence, des itinéraires et des droits de trafic élargis, y compris les opérations de cinquième liberté lorsque de telles opérations sont commercialement pertinentes. Les cadres régionaux et plurilatéraux peuvent donc servir de laboratoires de mise en œuvre, permettant d'acquérir une expérience pratique dans la transition des régimes d'accès restrictifs à des régimes plus libéraux. Ces enseignements peuvent éclairer les États qui s'engagent dans la libéralisation par des voies différentes, tout en contribuant à l'élaboration des lignes directrices stratégiques de l'OACI, d'outils analytiques et de programmes de renforcement de capacités.

2.2 De l'engagement à un accès commercialement exploitable au marché

2.2.1 L'Afrique a mené la libéralisation régionale à travers la DY de 1999 et le SAATM, lancé par l'Union africaine en 2018 en tant qu'initiative phare de l'Agenda 2063. En tant qu'Agence d'exécution de la DY, la CAFAC assure la coordination et la surveillance de la mise en œuvre à travers un cadre de l'indicateur de performance clé (KPI) évaluant la préparation de l'État et la conformité aux principes et instruments réglementaires de la DY. Ce cadre soutient la pleine application des droits de trafic au titre des

troisième, quatrième et cinquième libertés, la libre détermination des capacités et des fréquences, la désignation de plusieurs compagnies aériennes, les droits de trafic dans le cadre de la septième liberté pour les services tout-cargo, ainsi que des garanties adéquates en matière de concurrence et de protection des consommateurs. À la Cinquième réunion du CTS [Fifth Ordinary Session of the AU Specialised Technical Committee (STC)] sur les transports et l'énergie, tenue à Johannesburg en avril 2026, et lors de la Convention-Expo du transport aérien africain, organisée à Lomé en juin 2026, les ministres africains ont réaffirmé la nécessité d'accélérer la mise en œuvre grâce à une déclaration claire et à une feuille de route, d'aligner les accords bilatéraux de services aériens sur les principes de la DY, d'élargir les possibilités offertes par la cinquième liberté, de supprimer les restrictions injustifiées à l'accès au marché et de renforcer la responsabilité.

2.2.2 L'expérience de l'Afrique met en évidence un défi qui s'étend à l'échelle mondiale : la distinction entre l'accès formel au marché et l'accès commercialement exploitable au marché. Les droits de trafic convenus ne garantissent pas automatiquement que les compagnies aériennes peuvent les exercer efficacement. L'Étude continentale sur les avantages du SAATM, basée sur une analyse de 607 accords bilatéraux de services aériens, montre qu'une libéralisation efficace dépend également des autorisations prévisibles, d'un exercice effectif des droits convenus, de garanties en matière de concurrence et de protection des consommateurs, d'institutions compétentes et d'un suivi systématique. Que la libéralisation s'effectue au niveau bilatéral, régional ou plurilatéral, ces exigences de mise en œuvre s'appliquent et fournissent des enseignements concrets susceptibles d'éclairer les lignes directrices de l'OACI à l'intention des États souhaitant ouvrir davantage leurs marchés aériens.

2.3 **Évaluation de l'efficacité de la libéralisation : connectivité et retombées économiques**

2.3.1 L'expérience de l'Afrique montre que la libéralisation devrait être évaluée en fonction des résultats opérationnels, et non simplement en fonction du nombre d'États ou d'accords impliqués. Le critère clé est de savoir si les droits accordés génèrent des services réels, une meilleure connectivité et des avantages économiques mesurables. L'Étude continentale sur les avantages du SAATM a estimé qu'une libéralisation totale pourrait générer environ 588 750 emplois supplémentaires, 4 milliards de dollars de produit intérieur brut (PIB) annuel, une baisse moyenne de 26,4 % des tarifs passagers sur les paires de pays examinées et une augmentation de 27 % de la fréquence des vols sur les liaisons existantes. Or, son étude de référence de 2019 a révélé que seuls 19 % des paires de pays africains disposaient de liaisons aériennes directes significatives, tandis que seulement 35 % des liaisons existantes étaient exploitées quotidiennement ou plus fréquemment. La mise en œuvre donne néanmoins des retombées : les données de la CAFAC indiquent plus de 3 millions de passagers supplémentaires, environ 8 200 emplois directs et indirects et 2,8 milliards de dollars US d'échanges facilités, pour 38 États SAATM et 24 États participant au projet pilote de mise en œuvre. Des réformes complémentaires sont également en cours dans les domaines de l'assouplissement des procédures de visa, de l'accessibilité financière, des taxes et redevances, des carburants d'aviation durables et du Mécanisme de règlement des différends dans le cadre de la DY.

2.3.2 Ces gains restent inférieurs au potentiel modélisé, soulignant à la fois la valeur d'une mise en œuvre précoce et l'opportunité d'une libéralisation plus poussée. Le suivi devrait donc se concentrer sur des indicateurs opérationnels tels que les mouvements d'aéronefs, la profondeur des routes, la fréquence, la fiabilité des horaires, facteurs de charge, en particulier pour les marchés à faible trafic et la performance du fret afin de déterminer si les droits convenus sont exercés et si la libéralisation améliore la connectivité, le commerce et l'intégration économique. Ces indicateurs peuvent aider les États et les organismes régionaux à identifier les lacunes de mise en œuvre, à évaluer les performances, à affiner les politiques et à partager les bonnes pratiques. Bien qu'elle ait été élaborée dans le cadre du SAATM, cette approche axée sur les résultats présente un intérêt plus large permettant d'évaluer l'efficacité de la libéralisation au-delà des engagements formels.

2.4 **Expérience nationale : Le Togo et les enseignements tirés pour une mise à échelle étendue**

2.4.1 L'exemple du Togo montre comment l'engagement national en faveur de la libéralisation régionale peut se traduire en résultats concrets de connectivité. Depuis son engagement à mettre en œuvre la DY en 2017, le Togo a aligné ses accords ABSA sur les objectifs de la DY, et a conclu des accords ou des protocoles d'entente (MOU) avec 34 États SAATM et trois États non SAATM, a accordé des droits de cinquième liberté aux transporteurs africains éligibles, a libéralisé le fret aérien à travers les droits de septième liberté et a autorisé le cabotage sur la route Lomé-Niamtougou. Ces mesures ont permis la mise en place d'un réseau régional bâti autour d'un hub et qui dessert plus de 30 destinations, dont 18 en vertu des droits de cinquième liberté ; le trafic passagers est passé de 810 494 passagers en 2017 à 1 548 188 passagers en 2025 et le Togo compte désormais 32 liaisons directes desservant le reste de l'Afrique.

2.4.2 Bien que ces résultats soient le fruit de facteurs conjugués, l'expérience du Togo montre comment le leadership politique, une réglementation ouverte et des droits de trafic exploitables sur le marché peuvent renforcer le développement du réseau aérien, en particulier lorsque les opérations relevant de la « cinquième liberté » permettent de consolider le trafic entre des marchés qui ne pourraient pas, à eux seuls, desservir des liaisons sans escale prises à part. Ce modèle doit néanmoins être considéré comme un exemple de mise en œuvre plutôt que comme un modèle universel, car différentes structures de marché, notamment les configurations à plusieurs transporteurs et sans hub, peuvent également offrir les avantages de la libéralisation. L'OACI peut s'appuyer sur ces diverses expériences nationales pour favoriser une évaluation comparative globale de l'efficacité de la libéralisation régionale.

2.5 **Une libéralisation efficace nécessite un cadre réglementaire favorable**

2.5.1 L'expérience des différentes régions confirme que la libéralisation n'est pas synonyme de déréglementation. Les droits de trafic à eux seuls ne créent pas des marchés libéralisés durables. Une mise en œuvre efficace nécessite des autorisations prévisibles, des garanties en matière de concurrence et de protection des consommateurs, des institutions réglementaires compétentes, des données et un suivi fiables, une transparence réglementaire et une application cohérente des cadres convenus. En l'absence de ces conditions, les engagements juridiques peuvent ne pas se traduire par un accès opérationnel au marché. Les États doivent donc aligner les pratiques réglementaires sur les besoins opérationnels des compagnies aériennes grâce à des cadres transparents, prévisibles et appliqués de manière cohérente et qui soutiennent des opérations sûres, responsables et compétitives.

2.5.2 Une libéralisation efficace dépend également d'une définition claire des rôles des institutions. En Afrique, la CAFAC coordonne, supervise et soutient la mise en œuvre de la DY et du SAATM en travaillant avec les États membres, la Commission de l'Union africaine, les Communautés économiques régionales (CER) et l'industrie. De façon plus générale, l'OACI, les institutions régionales et les États ont des responsabilités complémentaires : l'OACI définit le cadre politique mondial, des lignes directrices, des outils d'analyse, des évaluations comparatives, des bonnes pratiques et soutient le renforcement des capacités ; les institutions régionales domestiquent et coordonnent la mise en œuvre dans leurs contextes respectifs ; et les États restent responsables de la surveillance réglementaire et de la mise en œuvre opérationnelle. Le soutien de l'OACI est particulièrement efficace lorsqu'il vient compléter les mécanismes régionaux existants, tout en garantissant un soutien équivalent en renforcement des capacités aux États qui opèrent hors de ces cadres.

3. POSITION PAR RAPPORT AUX POLITIQUES ET CONCLUSION

3.1 Les expériences étudiées dans diverses régions, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du SAATM en Afrique, montrent que les cadres régionaux et plurilatéraux peuvent offrir des voies concrètes vers une libéralisation progressive du transport aérien, en traduisant les principes politiques mondiaux en accès effectif au marché avec une adaptation aux spécificités régionales. Le principal défi réside toutefois dans la mise en œuvre : il s'agit de veiller à ce que les engagements pris deviennent prévisibles et exploitables sur le plan commercial grâce à des accords de services aériens harmonisés, à des autorisations délivrées en temps opportun, à l'exercice effectif des droits de trafic et à des garanties réglementaires appropriées.

3.2 L'efficacité de la libéralisation devrait donc être évaluée non seulement à l'aune des engagements formels ou de la participation à des cadres de libéralisation, mais aussi en fonction de la capacité des compagnies aériennes à mettre en place et à maintenir des services, de la mesure dans laquelle les passagers bénéficient d'une meilleure connectivité, et en fonction de l'accessibilité financière et d'un choix plus large, et des gains de développement accrus générés pour les économies concernées. Cela nécessite une cohérence réglementaire, des institutions performantes, des procédures prévisibles, une utilisation efficace des droits de trafic, des garanties en matière de concurrence et un suivi systématique à l'aide d'indicateurs opérationnels permettant de mesurer l'efficacité de l'accès au marché. L'expérience de l'Afrique dans la distinction entre l'accès formel au marché et l'accès exploitable au marché, et son expérience en matière de renforcement des cadres réglementaires et de coordination de la mise en œuvre offre des enseignements d'une plus grande portée pour les États qui s'engagent dans la voie de la libéralisation en passant par des voies institutionnelles différentes.

3.3 L'OACI peut renforcer le cadre réglementaire mondial en améliorant les lignes directrices politiques sur la mise en œuvre, en facilitant l'évaluation comparative et l'échange de connaissances, en développant des outils analytiques permettant de mesurer l'efficacité de la libéralisation et en élargissant le renforcement des capacités aux États opérant une transition vers des marchés plus libéralisés. Ce soutien devrait être complémentaire au lieu de se substituer aux responsabilités des États et des institutions régionales chargées de la mise en œuvre opérationnelle, tout en permettant à la communauté aéronautique mondiale de tirer parti de la diversité des expériences régionales et des bonnes pratiques.