Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/72
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
3.3 : Renforcer le mécanisme de planification des interventions d'urgence et la protection des consommateurs afin de favoriser la résilience du système de l'aviation

DE LA GESTION DE CRISES À LA RÉSILIENCE NATIONALE : FAIRE DE LA RÉSILIENCE ÉCONOMIQUE UN MOTEUR DE LA CONNECTIVITÉ AÉRIENNE INTERNATIONALE

(Note présentée par l'Arabie saoudite)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le transport aérien est exposé à des perturbations d'origines diverses, entraînant des répercussions économiques récurrentes, notamment la perte de connectivité et de capacité, la hausse des coûts d'exploitation, les perturbations de l'approvisionnement et de la main-d'œuvre ainsi que les risques d'atteinte à la concurrence loyale. La COVID-19 a démontré l'ampleur de cette vulnérabilité, mais les urgences de santé publique n'en sont qu'une facette. Les restrictions de l'utilisation de l'espace aérien, les phénomènes météorologiques extrêmes, les cyberincidents, les perturbations de la chaîne logistique et la défaillance d'exploitants ou de prestataires de services essentiels peuvent produire des effets systémiques similaires. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) élabore actuellement un cadre mondial pour la préparation et la réponse aux crises et a déjà établi d'importants principes concernant les mesures temporaires, ciblées et proportionnées. Néanmoins, il subsiste un défi de mise en œuvre au niveau national. Les orientations existantes de l'OACI comportent des éléments importants de préparation aux crises, mais ces derniers ne sont pas encore regroupés dans un cadre national unique et adaptable couvrant la gouvernance, la connectivité essentielle, les données de référence communes, l'évaluation rapide des incidences économiques, les dispositifs de coordination, les seuils décisionnels et les critères de sortie de crise. Les conséquences peuvent être particulièrement significatives pour des États disposant de capacités analytiques et institutionnelles limitées.

La présente note propose l'élaboration par l'OACI d'un module consacré à la résilience économique, contenant des orientations pratiques, des indicateurs et des outils d'évaluation, ainsi qu'un modèle de stratégie nationale de résilience économique et de gestion des crises du transport aérien, que les États pourraient adopter ou adapter sur une base volontaire en fonction de leur situation nationale, tout en bénéficiant d'un soutien à la mise en œuvre dans le cadre des activités pertinentes de l'initiative *Aucun pays laissé de côté* (NCLB) lorsqu'il y a lieu. L'approche proposée contribuerait également à renforcer la coopération régionale entre les autorités de l'aviation civile, la planification des mesures d'exception et l'échange rapide d'informations afin de soutenir la connectivité aérienne internationale lors de perturbations majeures.

Suite à donner : La Conférence est invitée à adopter les mesures présentées à la section 5.

Objectif stratégique :	La présente note de travail se rapporte aux objectifs stratégiques suivants : *Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous, L'aviation assure une mobilité fluide, accessible et fiable pour tous* et *Aucun pays laissé de côté.*
Incidences financières :	Les travaux initiaux peuvent être entrepris dans le cadre des programmes et groupes d'experts actuels de l'OACI. Un soutien ciblé à la mise en œuvre pourrait nécessiter des contributions volontaires, des partenariats et une mobilisation de ressources.
Références :	Résolution A42-13 de l'Assemblée, *Stratégie en matière de réduction des risques de catastrophe aérienne et de mécanismes d'intervention* Résolution A42-26 de l'Assemblée, *Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien* Plan stratégique 2026-2050 de l'OACI Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée 2025 Rapport sur l'évaluation de la réponse de l'OACI à la COVID-19 Recommandation 10 de l'Équipe spéciale du Conseil sur la relance de l'aviation (CART) Orientations de l'OACI sur les mesures économiques et financières (version 1.2) A42-WP/556, *État du secteur et perspectives pour le trafic aéroportuaire (State of the Industry and Outlook for Airport Traffic)*

1. INTRODUCTION

1.1 La capacité de résilience ne se mesure pas seulement à la rapidité avec laquelle le secteur du transport aérien se relève d'une perturbation, mais également à la mesure dans laquelle le système est mieux préparé pour affronter la crise suivante. Le transport aérien est exposé à des chocs d'origines diverses, notamment les urgences de santé publique, les restrictions de l'espace aérien, les phénomènes météorologiques extrêmes, les cyberincidents, les perturbations des chaînes d'approvisionnement, les pénuries de main-d'œuvre ainsi que la défaillance d'exploitants ou de prestataires de services essentiels. Si les causes diffèrent, les effets économiques sont souvent similaires : pertes soudaines de demande ou de capacité, interruption de la connectivité essentielle, pressions sur les liquidités, augmentation des coûts d'exploitation et de déplacement, perturbations de l'approvisionnement et de la main-d'œuvre et risques d'entrave à la concurrence loyale.

1.2 La COVID-19 illustre l'ampleur de cette vulnérabilité, sans en être l'unique manifestation. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) estime que le nombre de passagers transportés à travers le monde a connu une baisse de 60 % en 2020, soit environ 2,7 milliards de passagers de moins qu'en 2019. Les pertes de recettes d'exploitation brutes des entreprises de transport aérien de passagers ont été estimées à 370 milliards USD, tandis que les pertes de revenus des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne se sont élevées respectivement à environ 115 milliards USD et 13 milliards USD. L'aviation étant un levier pour d'autres secteurs tels que le commerce, le tourisme, les chaînes d'approvisionnement et l'accès aux services essentiels, les perturbations du transport aérien peuvent rapidement avoir des répercussions économiques et sociales dépassant largement le secteur de l'aviation lui-même.

1.3 L'OACI continue à faire progresser ses travaux sur un cadre mondial pour la préparation et la réponse aux crises. Cette initiative offre une occasion opportune de veiller à ce que la préparation économique soit pensée parallèlement à la planification des mesures opérationnelles d'exception et à la préparation aux urgences de santé publique. La présente note aborde un défi de mise en œuvre persistant, à savoir la façon de traduire des orientations mondiales en stratégies nationales adaptables de résilience

économique et de gestion des crises du transport aérien, en tenant compte des capacités et des contextes nationaux différents des États.

2. RETARD EN MATIÈRE DE PRÉPARATION NATIONALE

2.1 Les décisions de crise sont principalement prises au niveau national. Elles déterminent les liaisons et les services aériens qui doivent être maintenus, les modalités de coordination entre les autorités chargées des domaines de l'aviation, des finances, de la concurrence, du travail, du tourisme, de la sûreté et de la santé, les données qui doivent être partagées, les mesures exceptionnelles pouvant être déclenchées ainsi que les conditions de leur levée. Sans stratégie prédéfinie avant la crise, ces responsabilités demeurent fragmentées et les décisions sont prises dans l'urgence et sur la base d'informations incomplètes.

2.2 L'OACI a déjà établi d'importants fondements de politique. La résolution A42-13 de l'Assemblée charge le Conseil d'établir une politique d'intervention en cas de crise et une stratégie de réduction des risques de catastrophe aérienne, d'aider les États à leur mise en œuvre en donnant la priorité aux pays les moins avancés (PMA), aux pays en développement sans littoral (PDSL) et aux petits États insulaires en développement (PEID), ainsi que d'établir un réseau OACI de structures de coordination en cas de crise. La présente note complète ce mandat en y ajoutant les perspectives de résilience économique et de mise en œuvre nationale. La recommandation 10 de l'Équipe spéciale du Conseil de l'OACI sur la relance de l'aviation (CART) appelle à des mesures exceptionnelles inclusives, ciblées, proportionnelles, transparentes, temporaires et conformes aux politiques de l'OACI et qui ne portent pas atteinte à la concurrence loyale. Les orientations économiques et financières de l'OACI présentent un éventail de mesures possibles, tandis que le rapport sur l'évaluation de la réponse de l'OACI à la COVID-19 recommande la création d'un cadre complet de gestion des crises, d'outils élaborés à l'avance ainsi que de stratégies claires de désescalade et de sortie de crise.

2.3 La documentation existante de l'OACI fournit déjà des éléments importants de préparation aux crises. Il reste maintenant à renforcer le lien institutionnel entre ces principes mondiaux et un état de préparation nationale concret. Ces éléments ne sont pas encore regroupés dans une stratégie nationale unique et adaptable réunissant différentes composantes : l'évaluation multirisque, l'identification du leadership, la coordination interinstitutions, les priorités en matière de connectivité essentielle, l'évaluation des incidences économiques, les données de base communes, les seuils décisionnels, les protocoles de communication ainsi que les critères, assortis d'échéances, de réexamen et de sortie de crise. Le retard abordé dans la présente note a donc trait avant tout à la question de la mise en œuvre systématique plutôt que de l'objectif même de la politique. Renforcer la mise en œuvre aiderait les États à déterminer à l'avance quelles autorités devraient jouer un rôle moteur, quelles liaisons aériennes et quels services devraient être prioritaires, quelles informations sont nécessaires pour étayer les décisions et à quel moment les mesures exceptionnelles devraient être réexaminées ou levées.

3. LE RÉTABLISSEMENT DU TRAFIC N'EST PAS SYNONYME DE RÉSILIENCE

3.1 Dans le rapport qu'il a présenté à la 42e session de l'Assemblée de l'OACI, le Conseil international des aéroports (ACI) a indiqué que le volume global de passagers dans les aéroports avait atteint 9,4 milliards en 2024, soit 103 % du niveau de 2019, tandis que les recettes aéroportuaires demeuraient inférieures aux niveaux d'avant la pandémie et que le rétablissement variait selon les régions. Ceci montre que, si le trafic global peut retrouver son niveau d'antan, la diversité des liaisons, l'accessibilité économique, les finances des infrastructures, la disponibilité de la main-d'œuvre et la fiabilité des services demeurent, quant à elles, fragiles.

3.2 En l'absence de données de référence, d'indicateurs et de règles décisionnelles établis à l'avance, les interventions sont susceptibles de se chevaucher, d'entrer en conflit ou d'être maintenues au-delà des besoins qui les justifiaient. Les liaisons essentielles risquent de ne pas être définies suffisamment tôt ; l'assistance peut être mal ciblée ; les effets sur la concurrence et les consommateurs peuvent ne pas être évalués de manière cohérente ; et les mesures temporaires peuvent devenir difficiles à lever. Il en résulte des pertes économiques évitables ainsi qu'un rétablissement plus lent et moins équilibré.

3.3 Les perturbations majeures touchant des espaces aériens interconnectés et des réseaux de liaisons internationales nécessitent souvent une coordination dépassant les frontières nationales. Des réseaux de communication préétablis entre autorités, l'échange rapide d'informations opérationnelles et des dispositifs coordonnés de mesures d'exception peuvent améliorer la connaissance du terrain, favoriser la continuité des opérations et contribuer au maintien de la connectivité aérienne internationale. Une telle coopération devrait venir en complément des responsabilités nationales en matière de gestion de crises et demeurer adaptable aux dispositifs institutionnels et aux réalités propres des États participants.

3.4 Les conséquences de perturbations d'envergure peuvent être particulièrement lourdes pour les États disposant de capacités analytiques et institutionnelles limitées, notamment les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, pour lesquels la connectivité aérienne constitue souvent une bouée de sauvetage économique et sociale. Il peut s'avérer difficile pour les États confrontés à des contraintes de capacité de mettre en pratique un cadre mondial sans assistance pratique à la mise en œuvre. Pour un petit État insulaire en développement desservi par un seul aéroport international et ne disposant d'aucune solution de transport alternative, même une courte perturbation imprévue du transport aérien peut interrompre l'accès aux médicaments, aux fournitures humanitaires, aux services essentiels et aux moyens de subsistance économiques. Dans un tel contexte, la connectivité n'est pas seulement une question de transport : elle représente un élément de résilience nationale.

3.5 Dans ce contexte, l'objectif stratégique de l'OACI *Aucun pays laissé de côté* joue un rôle tout à fait pertinent. Dans le cadre du Plan stratégique 2026-2050 de l'OACI, cet objectif associe le soutien à la mise en œuvre, le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources à la capacité de tous les États à mettre en œuvre les politiques et les programmes de l'OACI et à surmonter les contraintes touchant les infrastructures, le financement, la formation, l'accès aux chaînes logistiques et la coordination. La résilience économique devrait également être intégrée à cette logique de mise en œuvre.

4. RÉDUIRE L'ÉCART À ZÉRO

4.1 Ce fossé peut être comblé grâce à deux éléments complémentaires que l'OACI serait appelée à élaborer. Le premier consisterait en un module consacré à la résilience économique, comprenant des orientations pratiques, des indicateurs et des outils d'évaluation intégrés au cadre mondial de préparation et de réponse aux crises de l'OACI. Le second serait un modèle de stratégie nationale de résilience économique et de gestion des crises du transport aérien, adaptable aux risques, à la structure du marché et aux dispositions institutionnelles de chaque État. Combinés, ces deux éléments aideraient les États à traduire les orientations mondiales en dispositifs nationaux concrets visant à préserver la connectivité aérienne internationale essentielle et à favoriser des réponses économiques coordonnées et proportionnées en cas de perturbations majeures.

4.2 À tout le moins, une stratégie nationale pourrait aborder les éléments suivants : a) une évaluation multirisque et une cartographie de la connectivité essentielle, définie comme l'ensemble des liaisons et des services aériens minimaux qu'un État juge nécessaires pour préserver l'accès aux services de santé et humanitaires, assurer la continuité territoriale et économique et maintenir les flux critiques de passagers et de marchandises ; b) la définition claire des autorités compétentes, des responsabilités institutionnelles et des mécanismes nationaux de coordination, y compris, le cas échéant, des mécanismes

de coordination régionale entre autorités ; c) des données de base communes, des indicateurs de niveau de préparation et des outils d'évaluation rapide des incidences économiques ; d) un ensemble prédéfini de mesures réglementaires, financières et opérationnelles ; e) des protocoles de communication de crise et d'échange d'informations ; f) des garanties relatives à la concurrence, à la protection des consommateurs et aux données commercialement sensibles ; g) des critères d'activation, de réexamen, de désescalade et de sortie de crise. Les stratégies devraient être testées de façon périodique au moyen d'exercices de simulation et être actualisées à la lumière des enseignements tirés des exercices et des événements réels. Les critères de sortie de crise peuvent comprendre, entre autres, le rétablissement durable d'une part convenue de la capacité de référence en sièges ou en fret, la stabilisation de la fiabilité des services et le retour des principaux indicateurs de connectivité dans des plages définies à l'échelle nationale. Ces indicateurs devraient orienter les décisions sans constituer des seuils mondiaux automatiques ou uniformes.

4.3 La mise en œuvre pourrait être appuyée par des activités pertinentes de l'objectif *Aucun pays laissé de côté*. L'OACI pourrait proposer un modèle de stratégie, une liste de vérification pour l'autoévaluation, un catalogue d'indicateurs, un modèle de données, un outil d'évaluation rapide des incidences, des activités de formation et des exercices régionaux ; évaluer les besoins des États ; et mobiliser des partenariats ainsi que des ressources mises à disposition à titre volontaire au profit des États nécessitant une assistance. L'assistance devrait être différenciée : les États disposant de systèmes avancés pourraient privilégier les aspects d'interopérabilité et d'essais de résistance ; les États en développement pourraient avoir besoin d'outils analytiques, de formation et de renforcement institutionnel ; tandis que les États dont les institutions sont fragiles ou dont les capacités sont fortement limitées pourraient avoir besoin d'une assistance progressive et pratique à la mise en œuvre. Les partenariats volontaires et les mécanismes d'assistance existants pourraient, s'il y a lieu, appuyer cette mise en œuvre sans créer de nouvelles obligations financières contraignantes pour les États ou pour l'OACI. Cette approche n'aurait ni pour objet de classer les États ni pour effet de transférer à l'OACI les responsabilités nationales. Elle offrirait aux États, en particulier ceux confrontés à des contraintes de capacité, une voie pratique leur permettant de renforcer leur état de préparation nationale en fonction de leurs situations.

4.4 Le renforcement de la préparation nationale et de la résilience économique peut améliorer la capacité des États à préserver la connectivité aérienne internationale essentielle et à répondre efficacement aux perturbations futures. La septième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/7) offre l'occasion de mieux harmoniser les efforts mondiaux de préparation aux crises de l'OACI avec une mise en œuvre pratique au niveau national.

SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

5.1 La Conférence est invitée à :

a) constater que les crises affectant le transport aérien peuvent avoir des causes multiples et changeantes et que le rétablissement après une crise ne démontre pas, à lui seul, un état de préparation adéquat en prévision de la crise suivante ;

b) encourager les États à élaborer, à actualiser et à tester périodiquement, selon qu'il convient et conformément à leur contexte national, une stratégie nationale de résilience économique et de gestion des crises du transport aérien ;

c) charger le Conseil d'élaborer un module consacré à la résilience économique, comprenant des orientations pratiques, des indicateurs et des outils d'évaluation, au titre du cadre mondial de l'OACI pour la préparation et la réponse aux crises, ainsi qu'un modèle de stratégie nationale de l'OACI et les outils pratiques décrits au paragraphe 4.3 ;

d) demander au Conseil d'intégrer la mise en œuvre de ces travaux dans des activités pertinentes relevant de l'objectif stratégique *Aucun pays laissé de côté*, notamment l'évaluation des besoins, le renforcement des capacités, la coopération régionale et le soutien volontaire à la mise en œuvre, en accordant une attention particulière aux États confrontés à d'importantes contraintes en matière de capacité.

— FIN —