



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

**UNE GOUVERNANCE À UN NIVEAU SUPÉRIEUR : ÉTENDRE UNE INITIATIVE DE
GOUVERNANCE SUD-AMÉRICAINNE (SAM) ÉPROUVÉE À LA FONCTION
D'ÉLABORATION DES POLITIQUES AÉRONAUTIQUES**

(Note présentée par le Brésil, avec le soutien de 17 États membres de la CLAC¹)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Depuis 2022, à la demande de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étend ses indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels aux autorités de l'aviation civile de la Région Amérique du Sud (SAM) et de la Région Amérique du Nord, Amérique centrale et Caraïbes (NACC) de l'OACI. Le Bureau régional SAM a poursuivi ce travail dans le cadre de la réunion des autorités de l'aviation civile (RAAC) de la région : à la dix-huitième réunion (RAAC/18, São Paulo, février 2025), le Secrétariat a présenté une deuxième phase, visant à renforcer l'indépendance, la responsabilité et la transparence des autorités de l'aviation civile de la région, l'Agence nationale de l'aviation civile du Brésil (ANAC) faisant office de référence pour la région. Cette initiative, de par sa conception, s'adresse aux organismes de réglementation ; elle ne concerne pas les organes décisionnaires dont les décisions en matière d'imposition, de politique des carburants, de conception des concessions et d'accès aux marchés déterminent les mêmes résultats en matière de connectivité.

La présente note propose d'appliquer, de manière volontaire et à un niveau supérieur, la même logique de gouvernance déjà validée pour l'organisme de réglementation au Ministère chargé de l'élaboration des politiques aéronautiques. Le Brésil propose, comme projet pilote, l'Agenda Conectar — une politique d'État pluriannuelle pour la connectivité aérienne, élaborée conjointement par deux ministères avec le soutien de l'ANAC et du Département du contrôle de l'espace aérien (DECEA) et de trente-six entités privées, étroitement alignée sur l'évaluation de la concurrence dans le transport aérien brésilien réalisée par l'OCDE en 2022 — à un moment où six États de la région ont démontré, par le protocole d'entente établissant les fondements d'un accord de libéralisation du transport aérien dans la région SAM (ALAS), leur propre capacité à élaborer collectivement une politique aéronautique. L'extension de cette initiative a pour autre effet positif que, dans la mesure où ces ministères influencent les décisions en matière de réglementation économique, le suivi de leur gouvernance s'étend ainsi, pour la première fois de manière observable, à un domaine dans lequel les orientations économiques de l'OACI reposaient jusqu'à présent sur une application volontaire.

¹ Belize, Bolivie (État plurinational de), Chili, Costa Rica, Cuba, Équateur, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou République dominicaine et Uruguay.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

- a) constater que l'initiative de gouvernance de la région SAM destinée aux autorités de l'aviation civile, menée dans le cadre de la RAAC en coopération avec l'OCDE, se limite par nature aux organismes de réglementation, alors qu'une part croissante des résultats en matière de connectivité est déterminée par les organes de décision qui agissent à leurs côtés ;
- b) inviter le Conseil à envisager d'étendre cette même logique de gouvernance volontaire à la fonction d'élaboration des politiques aéronautiques, en s'appuyant sur l'initiative de la RAAC et sur ses travaux d'orientation en cours à l'intention des autorités de l'aviation civile ;
- c) inviter le Bureau régional SAM à mener, en 2027–2028 et à l'invitation de l'État concerné, une application pilote volontaire de cette logique élargie, en observant la mise en œuvre de l'Agenda Conectar du Brésil et son architecture de gouvernance interinstitutionnelle, et à rendre compte des résultats au Conseil ;
- d) noter que, parmi les autres conséquences de l'élargissement de cette initiative, l'observation de la gouvernance dans la fonction d'élaboration des politiques s'étend également au domaine de la réglementation économique, dans lequel les orientations économiques de l'OACI reposent aujourd'hui sur une adoption volontaire par les États ;
- e) inviter le Conseil à envisager, à la lumière de ce projet pilote, l'élargissement de cette modalité à d'autres États et régions intéressés, ainsi que sa prise en compte dans les travaux d'analyse de l'OACI sur le développement économique du transport aérien ;
- f) inviter les banques multilatérales de développement et d'autres partenaires à envisager de soutenir le projet pilote et les travaux d'analyse qu'il permettrait de mener — plateformes d'indicateurs, études réglementaires et évaluation d'impact — dans le cadre des accords actuels en matière de partenariat et de mobilisation des ressources.

<i>Objectif stratégique :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique <i>Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Aucune contribution fixée supplémentaire n'est requise. Les activités proposées seraient entreprises dans le cadre du programme de travail existant du Bureau régional SAM et financées par des contributions volontaires, des partenariats et la coopération technique.
<i>Références :</i>	Plan stratégique 2026-2050 de l'OACI Résolution A42-26 de l'Assemblée Bureau régional SAM, RAAC/18-WP/20 (São Paulo, février 2025), Stratégie régionale de l'OACI pour l'Amérique du Sud (SAM) à l'horizon 2035 OCDE (2022), <i>The governance of civil aviation authorities in Latin American countries, Competition Assessment Reviews: Brazil</i> Agenda Conectar (Brésil, 2025) Consensus de Brasília (2023) Protocole d'entente établissant les fondements de l'ALAS (Asunción, 2026) ATConf/7-WP/92 (Brésil) — <i>A State Policy for Air Connectivity: National Planning, Cross-Government Coordination and Market Contestability in Brazil's Conectar Agenda</i>

1. INTRODUCTION

1.1 La septième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/7) se tient sous un thème qui place la connectivité, le développement économique et la résilience au premier rang des priorités du

transport aérien international. Le point 3.1 de l'ordre du jour invite les États à partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques concernant l'évolution des cadres institutionnels. Le Brésil présente l'une de ces expériences, accompagnée d'une proposition visant à en tirer parti collectivement.

1.2 La thèse centrale de la présente note est que l'initiative de gouvernance que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) mène déjà à l'intention des autorités de l'aviation civile de la Région Amérique du Sud (SAM) peut être étendue, à titre volontaire, à un niveau supérieur — à savoir la fonction d'élaboration des politiques aéronautiques dont les décisions déterminent de plus en plus les mêmes résultats en matière de connectivité —, la réglementation économique étant considérée comme un effet supplémentaire et positif de cette extension, plutôt que comme sa justification.

1.3 Le dispositif décrit ici concerne également le point 2.1 de l'ordre du jour, relatif à l'intégration de l'aviation civile dans les plans nationaux de développement et d'investissement ainsi qu'à la coordination intergouvernementale. La politique proposée comme projet pilote, y compris son axe de travail sur la connectivité dans les régions à faible densité de population et isolées, est décrite dans la note d'information présentée par le Brésil au titre de ce point. La présente note traite uniquement de la gouvernance de la fonction d'élaboration de ces politiques. Ce lien est important dans la pratique : les politiques de ce type reposent sur un travail d'analyse — plateformes d'indicateurs, études réglementaires, évaluation d'impact — dont le financement est lui-même une condition de leur pérennité, et que les banques multilatérales de développement sont bien placées pour soutenir.

2. L'INITIATIVE DE GOUVERNANCE DE LA RÉGION SAM ET SES LIMITES ACTUELLES

2.1 Depuis 2022, à la demande de l'OACI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) applique ses indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels aux autorités de l'aviation civile de la Région SAM et de la Région Amérique du Nord, Amérique centrale et Caraïbes (NACC), afin d'évaluer leur indépendance, leur responsabilité et leur champ d'action. Le Bureau régional SAM a poursuivi ce travail dans le cadre de la réunion des autorités de l'aviation civile (RAAC) de la région : à la dix-huitième réunion (RAAC/18, São Paulo, février 2025), le Secrétariat a présenté une deuxième phase visant à élaborer des orientations pratiques pour renforcer ces mêmes qualités au sein des autorités de l'aviation civile de la région.

2.2 L'Agence nationale de l'aviation civile du Brésil (ANAC) figure au cœur de cette initiative à titre de référence pour la région ; son programme réglementaire, ses pratiques en matière d'analyse d'impact réglementaire et sa surveillance continue du marché sont cités comme de bonnes pratiques pour la région.

2.3 Cette initiative, conforme aux relations institutionnelles de l'OACI avec les États, s'appuie sur l'autorité de l'aviation civile. Une part croissante des décisions qui déterminent la connectivité est toutefois prise à un niveau supérieur : l'imposition des carburants, la réforme fiscale applicable aux services aériens, la conception des concessions, les programmes de services aériens essentiels et la protection des consommateurs sont généralement définis par les ministères chargés des politiques, les autorités financières et commerciales et les pouvoirs législatifs, en dehors de la compétence exclusive de l'autorité de l'aviation civile et hors du champ d'application de l'initiative de la RAAC telle qu'elle se présente aujourd'hui.

2.4 La même logique qui a déjà validé l'ANAC en tant que référence régionale est, pour cette raison, tout aussi pertinente à un niveau supérieur, où les décisions se concentrent de plus en plus. L'étendre à ce niveau ne constitue pas un écart par rapport à l'initiative de la RAAC, mais son prolongement naturel vers un niveau qui se situe à côté, mais en dehors, de l'organisme de réglementation qu'elle observe déjà : il s'agit de savoir si un État dispose d'un programme de politique publique documenté, si ses décisions

reposent sur des données factuelles, si elles font l'objet d'évaluations et de consultations, et si les données sectorielles sont publiques, autant de caractéristiques observables sans prescrire aucun résultat politique.

2.5 Dans la mesure où elle rassemble des autorités de l'aviation civile, la RAAC ne dispose pas en soi de l'influence nécessaire pour associer un ministère à ce même exercice. L'extension de l'initiative à la fonction d'élaboration des politiques est donc une question qui s'impose naturellement à l'examen de la présente Conférence, dont le mandat s'étend à l'architecture institutionnelle plus large du transport aérien.

2.6 Un autre effet positif découle du cadre dans lequel interviennent les organes de décision. Étant donné que leurs décisions touchent à la fiscalité, à l'accès aux marchés et à la politique industrielle, l'examen de leur gouvernance s'étend également, pour la première fois de manière observable, au domaine de la réglementation économique, un domaine dans lequel les orientations économiques de l'OACI reposaient jusqu'à présent sur une adoption volontaire par les États. Il s'agit là d'un effet indirect de cette extension, et non sa raison d'être : l'intérêt d'observer la gouvernance à un niveau supérieur se justifie en soi, en tant que moteur de la connectivité et des conditions propices à l'investissement dans le transport aérien.

3. L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE : L'AGENDA CONECTAR EN TANT QUE POLITIQUE PUBLIQUE

3.1 Le Brésil propose à titre d'objet d'observation l'Agenda Conectar, une politique publique pour la connectivité aérienne comprenant trente-huit mesures réparties en trois axes : la concurrence sur le marché, la réduction des coûts d'exploitation, ainsi que la stabilité réglementaire et la sécurité juridique. Elle a été élaborée conjointement par le Ministère des ports et des aéroports et le Ministère du développement, de l'industrie, du commerce et des services, avec le soutien de l'ANAC et du Département du contrôle de l'espace aérien (DECEA), ainsi que de trente-six entités privées représentant les exploitants, les aéroports, l'industrie, le tourisme et le monde universitaire. Son contenu est décrit dans la note d'information présentée par le Brésil au titre du point 2.1 de l'ordre du jour. L'exposé ci-dessous se limite aux éléments que le projet pilote proposé observerait.

3.2 Son diagnostic et ses trois axes s'inscrivent dans le prolongement de l'étude d'évaluation de la concurrence de 2022 menée par l'OCDE sur le transport aérien brésilien, qui a passé en revue le cadre réglementaire du secteur et formulé des recommandations dans cinq domaines, et convergent également avec une consultation publique distincte menée par le Ministère des finances pour la période 2025-2026. Le fait que deux diagnostics indépendants, de nature et d'origine différentes, aboutissent aux mêmes priorités que l'Agenda élaboré par la suite par les institutions du secteur lui-même, constitue en soi un indicateur de la rigueur factuelle que le projet pilote examinerait.

3.3 Cet Agenda constitue, en ce sens, un équivalent à plus grande échelle du programme réglementaire déjà mentionné dans la section 2 comme une bonne pratique propre à l'ANAC — mais de portée interinstitutionnelle, couvrant la fiscalité, le financement, la réglementation économique, la sécurité juridique, le fret et les infrastructures. Sa rédaction conjointe par le Ministère du développement, de l'industrie, du commerce et des services inscrit la connectivité aérienne dans le programme national pour la compétitivité et la qualité réglementaire, plutôt que de la traiter comme une question sectorielle confinée à la politique des transports — c'est-à-dire l'intégration de l'aviation civile dans une planification économique plus large, abordée au point 2.1.

3.4 L'Agenda s'appuie sur un accord de coopération technique entre les deux ministères à l'origine de la proposition, d'une durée de soixante-douze mois. Il établit un cadre de gouvernance

permettant de suivre son évolution à deux niveaux : un comité interministériel stratégique du côté public et un forum consultatif du côté privé. Cette architecture — durée fixe, contenu annexé ne pouvant être révisé qu'à l'issue d'une délibération collective formelle, et double suivi public-privé — est ce qui légitime l'Agenda en tant que document de politique publique de l'État, destiné à être mis en œuvre au cours des années à venir, plutôt que comme un programme propre à une seule administration.

3.5 C'est pour cette raison qu'il s'agit d'un sujet tout à fait adapté à un projet pilote de gouvernance : une politique pluriannuelle de ce type dépend, pour ses résultats, de la continuité au-delà des transitions gouvernementales, ce qui est précisément la caractéristique soumise à l'observation dans le cadre proposé. L'ANAC et la DECEA — des institutions avec lesquelles l'OACI entretient des relations de longue date — participent à cette structure. Le niveau qui les rassemble et concilie la politique aéronautique avec les politiques budgétaire, industrielle et commerciale n'est pas, à l'heure actuelle, accessible à l'observation internationale. Le Brésil propose cet Agenda non pas comme un modèle à reproduire, mais comme un objet dont on peut tirer des enseignements méthodologiques.

4. POURQUOI LA RÉGION SAM ET POURQUOI MAINTENANT ?

4.1 La mise en œuvre d'un projet pilote par le Bureau régional SAM arrive à point nommé pour une autre raison. S'appuyant sur le Consensus de Brasília de 2023, en vertu duquel les douze États de la région SAM se sont engagés à œuvrer progressivement à la création d'un marché unique de l'aviation en Amérique du Sud, un protocole d'entente établissant les fondements d'un accord de libéralisation du transport aérien dans la région (ALAS) a été signé à Asunción le 14 juillet 2026 par l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Paraguay, auquel la Bolivie et l'Uruguay ont ensuite adhéré le 22 juillet 2026, portant ainsi à six le nombre d'États participants. Cet objectif constitue également le premier pilier politique de l'Agenda Conectar.

4.2 Ce processus démontre que les États de la région sont en mesure d'élaborer collectivement une politique aéronautique lorsque le cadre et la capacité de mobilisation sont en place. Un projet pilote de gouvernance mené par ce même bureau régional s'appuierait directement sur cette capacité collective avérée et sur le rôle de mobilisation que le bureau a déjà exercé.

5. PROPOSITION DE PROJET PILOTE VOLONTAIRE

5.1 Le projet pilote se déroulerait en trois étapes : la conception conjointe avec l'OACI d'un cadre de référence des caractéristiques de gouvernance, adapté à partir des mêmes indicateurs de l'OCDE qui sous-tendent l'initiative de la RAAC, une observation de référence au cours de l'année 2027, et une deuxième observation au cours de l'année 2028 visant à mesurer leur évolution. Il déboucherait sur la publication d'une note de bonnes pratiques et d'une méthodologie transposable, avec l'accord de l'État concerné.

5.2 Certaines garanties font partie intégrante de la proposition. L'exercice serait volontaire et ne serait mené qu'à l'invitation de l'État. Il ne constituerait pas un audit, ne donnerait lieu à aucune conclusion de conformité ou de non-conformité et n'établirait aucun classement. Il n'examinerait pas le fond des choix politiques d'un État, qui relèvent de la prérogative souveraine, mais uniquement la qualité institutionnelle du processus par lequel ces choix sont formulés, justifiés et maintenus.

5.3 Les modalités de financement font déjà l'objet de discussions. Le Brésil a présenté à une banque régionale de développement une note conceptuelle exposant un ensemble d'initiatives relevant de l'Agenda Conectar qui nécessitent à la fois un soutien financier et des capacités techniques spécialisées : l'Observatoire Conectar et sa plateforme publique d'indicateurs, les études techniques sous-tendant le marché commun de l'aviation de la région SAM, la connectivité dans les régions à faible densité de

population, en particulier en Amazonie brésilienne, et les améliorations de la réglementation concernant le traitement du fret aérien. L'observation de la qualité de la gouvernance n'a de valeur que lorsqu'il existe une base factuelle, et c'est cette base qui a le plus besoin d'un soutien multilatéral.

5.4 Le Brésil précise, par souci de clarté, qu'il s'agit là de la seule demande de soutien financier multilatéral qu'il formule à cette conférence. Les propositions que le Brésil présente au titre d'autres points s'inscrivent dans le cadre d'apports d'expérience, de données et de pratiques réglementaires, et sont conçues de manière à ne nécessiter aucune ressource supplémentaire de la part des contributeurs existants.

5.5 L'extension se fera naturellement par étapes : d'abord aux autres États intéressés de la région, puis à d'autres régions, et, en temps voulu, à l'examen par le Conseil de la place permanente à accorder à cette dimension dans les travaux d'analyse de l'OACI.

6. CONCLUSION

6.1 L'initiative de gouvernance que l'OACI mène déjà à l'intention des autorités de l'aviation civile de la région SAM peut être étendue, sur une base volontaire, à un niveau supérieur, à savoir la fonction qui détermine de plus en plus les mêmes résultats en matière de connectivité. Le Brésil propose de procéder dans le cadre d'un projet pilote mené par le Bureau régional SAM, en observant la mise en œuvre de l'Agenda Conectar en tant que politique d'État pluriannuelle dont les résultats dépendent de la continuité au-delà des transitions gouvernementales, à un moment où les États de la région ont démontré, à travers le processus ayant conduit à l'ALAS, qu'ils sont capables d'élaborer ensemble une politique aéronautique. Un autre effet positif de l'extension de cette initiative est qu'elle touche également, pour la première fois de manière observable, le domaine de la réglementation économique.

— FIN —