Organisation de l'aviation civile internationale

ATConf/7-WP/89
1/10/26

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

RENFORCER LES CAPACITÉS DE SUPERVISION DE LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE AU SEIN DES AUTORITÉS DE L'AVIATION CIVILE : UN PROGRAMME VOLONTAIRE DE SOUTIEN PAR LES PAIRS ET DE JUMELAGE

(Note présentée par l'Algérie)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La septième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/7) a défini comme objectifs centraux pour la décennie à venir l'amélioration des cadres de réglementation économique, l'appel à des financements, le renforcement de la résilience de la main-d'œuvre et de la protection des consommateurs, ainsi que la définition de fondements politiques guidés par les données. Chacun de ces objectifs impose des exigences nouvelles et croissantes à la fonction de réglementation économique des autorités de l'aviation civile (AAC), à savoir la capacité d'évaluer les demandes de droits de trafic au regard de critères objectifs, de surveiller les conditions de concurrence et de marché, de négocier et d'interpréter les accords bilatéraux et multilatéraux sur les services aériens, et d'utiliser des outils guidés par les données pour l'élaboration des politiques. Contrairement à la supervision de la sécurité et de la sûreté, qui bénéficie d'une architecture de soutien des capacités bien établie et universelle, articulée autour du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et du Programme universel d'audits de sûreté (USAP), de missions de coopération technique et du réseau de formation TRAINAIR PLUS de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la supervision de la réglementation économique ne dispose d'aucun mécanisme spécialisé équivalent. Le renforcement de ces capacités constitue un défi commun à tous les États, et la mise en œuvre concrète de pratiquement toutes les réformes examinées à cette Conférence en dépend. La présente note propose que l'OACI, en s'appuyant sur son architecture actuelle de coopération technique et sur l'initiative Aucun pays laissé de côté (NCLB) plutôt que de créer un nouvel échelon institutionnel, élabore et coordonne un programme structuré et durable de renforcement des capacités de supervision de la réglementation économique, fondé sur un soutien entre pairs, volontaire et réciproque, et sur un jumelage entre autorités de l'aviation civile (AAC), au moyen de détachements structurés, d'examens conjoints de dossiers représentatifs et des boîtes à outils communes. La Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC) et d'autres organisations régionales intéressées seraient associées à la mise en œuvre dans leurs régions respectives, l'Afrique constituant naturellement le premier champ d'application.

Suite à donner : La Conférence est invitée à :

a) demander à l'OACI de réaliser un bilan volontaire des capacités de supervision de la réglementation économique des États membres et de leurs besoins auto-identifiés, distinct et complémentaire de

l'USOAP et de l'USAP, à titre de première phase d'un programme structuré, et d'établir une base factuelle pour sa conception ; b) inviter l'OACI à élaborer et à coordonner, au sein des structures de sa Direction du renforcement des capacités et de la mise en œuvre (CDI) et dans le cadre de l'objectif stratégique « Aucun pays laissé de côté », sous réserve des priorités établies par l'Organisation, un programme pluriannuel structuré et durable de renforcement des capacités de supervision de la réglementation économique. Ce programme combinerait un soutien volontaire entre pairs et un jumelage entre autorités de l'aviation civile (au moyen de détachements et d'examens conjoints de dossiers représentatifs), un répertoire commun d'outils, ainsi que des rapports périodiques sur les progrès réalisés à l'intention des organes compétents de l'OACI, sans faire double emploi avec les canaux existants de renforcement des capacités en matière de sécurité et de sûreté et sans procéder à aucun audit, aucune évaluation ni aucun classement des États ; c) encourager les États à envisager de participer au programme en tant que prestataires ou bénéficiaires d'un soutien par les pairs, inviter les organisations régionales, en particulier la CAFAC, à coordonner et à promouvoir la participation dans leurs régions respectives, inviter les États et les organisations à faire part de leur expérience à l'OACI afin d'éclairer l'évolution continue du programme, des boîtes à outils et des éléments indicatifs correspondants.	
Objectifs stratégiques :	La présente note de travail se rapporte aux objectifs stratégiques *Le développement économique du transport aérien assure la prospérité économique et le bien-être de la société pour toutes et tous* et *Aucun pays laissé de côté*.
Incidences financières :	Les mesures proposées devraient être mises en œuvre dans le cadre du programme de travail actuel et futur de l'OACI et des ressources disponibles, sous réserve des priorités fixées par l'Organisation. Les coûts liés aux détachements seraient pris en charge par les États participants ou financés par des contributions extrabudgétaires et celles de partenaires de développement.
Références :	Doc 9587, *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et Programme universel d'audits de sûreté (USAP) Objectif stratégique de l'OACI « Aucun pays laissé de côté » (NCLB) et réseau de formation TRAINAIR PLUS Direction du renforcement des capacités et de la mise en œuvre (CDI), rapport annuel et programme d'assistance technique aux États membres Résolution A42-26 de l'Assemblée, *Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien* Déclaration ministérielle de Lomé et matrice de mise en œuvre, Convention et exposition du transport aérien africain, Lomé, juin 2026

1. INTRODUCTION

1.1 Cette Conférence a établi comme priorités pour la décennie à venir l'amélioration des cadres de réglementation économique, l'appel à des financements, le renforcement de la résilience de la main-d'œuvre et de la protection des consommateurs, ainsi que la définition de fondements politiques guidés par les données. La concrétisation de chacune de ces priorités dépend de la capacité de réglementation économique des autorités de l'aviation civile (AAC), à savoir la capacité d'évaluer les demandes de droits de trafic au regard de critères objectifs, de surveiller les conditions de concurrence, de négocier et d'interpréter les accords sur les services aériens, et de concevoir et d'utiliser des outils réglementaires guidés par les données. Cette capacité est répartie de manière inégale parmi les membres de

l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et, contrairement à la supervision de la sécurité et de la sûreté, ne dispose pas de son propre mécanisme mondial de soutien.

1.2 La présente note propose un cadre volontaire de soutien par les pairs et de jumelage pour la supervision de la réglementation économique, dans le cadre duquel les AAC disposant de capacités bien établies dans ce domaine apportent leur soutien aux autorités cherchant à renforcer les leurs, au moyen de détachements structurés, d'examens conjoints de dossiers représentatifs et de boîtes à outils communes. Ce cadre est conçu pour s'appuyer sur l'architecture existante de coopération technique de l'OACI, notamment l'objectif stratégique « Aucun pays laissé de côté » et le réseau de formation TRAINAIR PLUS, plutôt que de créer un nouvel échelon institutionnel, et vise à soutenir la mise en œuvre concrète des réformes plus larges soumises à l'examen de cette Conférence au titre du point 3.

1.3 Aux fins de la présente note, on entend par « capacité de réglementation économique » la capacité institutionnelle, technique et analytique d'une AAC d'exercer les fonctions de réglementation économique qui lui sont attribuées en vertu de la législation nationale et des accords relatifs au transport aérien international, conformément au Doc 9587 — *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*. Ces fonctions comprennent l'évaluation des demandes de droits de trafic et autres autorisations économiques au regard de critères objectifs, la négociation, l'interprétation et la mise en œuvre des accords sur les services aériens, la surveillance des conditions de concurrence et de marché, le traitement des dépôts de tarifs conformément aux accords applicables, la protection des intérêts des consommateurs, lorsque cela relève des compétences de l'AAC, ainsi que la collecte et l'utilisation de données à l'appui de l'élaboration des politiques. La supervision de la sécurité et de la sûreté, qui relève du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et du Programme universel d'audits de sûreté (USAP), n'entre pas dans ce champ d'application.

2. ANALYSE

2.1 Un déficit de capacités sans structure institutionnelle d'appui

2.1.1 Les fonctions de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'OACI s'appuient sur une architecture de soutien des capacités bien établie, qui existe depuis plusieurs décennies et comprend des audits universels et normalisés dans le cadre de l'USOAP et de l'USAP, des plans d'actions correctives structurés, des missions de coopération technique spécialisées et un réseau mondial de formation grâce à TRAINAIR PLUS. La supervision de la réglementation économique, à savoir l'évaluation des demandes de droits de trafic au regard de critères objectifs, la surveillance de la concurrence loyale, la négociation et l'interprétation des accords bilatéraux et multilatéraux sur les services aériens, le traitement transparent et en temps utile des dépôts de tarifs conformément à ces accords, ainsi que la conception d'outils réglementaires guidés par les données, ne dispose d'aucun mécanisme mondial comparable. Or, c'est précisément grâce à cette fonction que la plupart des réformes soumises à l'examen de cette Conférence seront finalement mises en œuvre au niveau national et c'est d'elle que les entreprises de transport aérien attendent des décisions prévisibles, opportunes et non discriminatoires.

2.1.2 La supervision de la réglementation économique est organisée différemment selon les États, ce qui est dû aux différences en matière de traditions juridiques, de structures de marché, de mandats institutionnels et de ressources disponibles. Certaines AAC sont dotées de directions chargées de la réglementation économique, tandis que d'autres exercent ces fonctions parallèlement à leurs responsabilités en matière de sécurité et de sûreté. Toutes sont toutefois confrontées à un défi commun : les réformes soumises à l'examen de cette Conférence, qu'il s'agisse de mécanismes de droits de trafic guidés par des critères, de garanties de concurrence loyale, de dispositifs de financement mixte ou d'outils de politique guidés par les données, imposent des exigences croissantes à la fonction de réglementation économique, et

leur valeur pratique dépend de la capacité de chaque AAC à les mettre en œuvre de manière cohérente et prévisible. Le renforcement de cette capacité constitue donc un besoin commun auquel les AAC, quel que soit leur niveau de développement, peuvent répondre par un apprentissage mutuel.

2.2 Le cadre de soutien par les pairs et de jumelage : principes de conception

2.2.1 Le cadre repose sur trois principes de conception. Premièrement, la participation est entièrement volontaire et axée sur la demande : les autorités intéressées déclarent elles-mêmes, à la suite d'un bilan succinct coordonné par l'OACI, les capacités qu'elles sont en mesure d'offrir ou celles qu'elles cherchent à développer, et des jumelages sont établis en conséquence, selon le modèle déjà bien connu des éléments facultatifs de l'USOAP. Deuxièmement, le soutien est apporté au moyen de détachements structurés et un examen conjoint de dossiers représentatifs et anonymisés, tels que la préparation d'une négociation bilatérale sur les services aériens, le traitement d'un dépôt de tarifs ou l'évaluation d'une plainte en matière de concurrence, de sorte que le transfert de capacités s'effectue par l'expérience pratique plutôt que par une simple formation générique. Troisièmement, le cadre élabore et affine progressivement des boîtes à outils communes, notamment des listes de vérification pour l'évaluation des droits de trafic et des modèles d'indicateurs objectifs permettant de distinguer une véritable distorsion du marché d'une pression concurrentielle normale. Ces outils visent à favoriser la prise de décisions transparentes, prises en temps utile et non discriminatoires, fondées sur des critères objectifs, conformément aux principes de concurrence loyale énoncés dans le Doc 9587 de l'OACI, afin que les autorités en phase de renforcement de leurs capacités ne soient pas tenues de concevoir une méthodologie à partir de zéro et puissent s'appuyer sur des outils compatibles avec les mécanismes fondés sur des critères soumis par ailleurs à l'examen de cette Conférence.

2.2.2 L'expérience de l'Afrique met en évidence un défi d'une portée mondiale plus large : la distinction entre un modèle d'assistance technique et un modèle de soutien par les pairs. Le cadre proposé est délibérément structuré comme un soutien réciproque entre AAC plutôt que comme une assistance technique unidirectionnelle, car les pratiques réglementaires diffèrent selon les traditions juridiques et les structures de marché, et les autorités prestataires tirent également profit de leur confrontation à un éventail de situations et d'environnements réglementaires plus large que ne le permettrait leur seul marché. Le coût pour le budget ordinaire de l'OACI se limite à la coordination et à la mise en relation, et non au financement des détachements, dont les États participants prendraient en charge les frais de manière bilatérale ou chercheraient à les financer par le biais de contributions extrabudgétaires et de financements apportés par des partenaires de développement, conformément au modèle de financement déjà utilisé pour un certain nombre d'activités de coopération technique de l'OACI au titre de l'initiative Aucun pays laissé de côté.

2.3 Pourquoi les capacités, et non pas seulement l'engagement, déterminent les résultats

2.3.1 La capacité réglementaire constitue un facteur déterminant commun pour savoir si les engagements formels se traduisent par des résultats exploitables sur le plan commercial. Évaluer une demande de droits de cinquième liberté à l'aune de critères objectifs dans un délai prévisible, ou distinguer une véritable distorsion du marché d'une simple pression concurrentielle, nécessite des outils d'analyse, une expérience en matière de procédures et un personnel spécialisé, que toutes les AAC continuent de développer à mesure que les marchés et les réformes évoluent. Lorsque ces éléments sont encore en cours de mise en place, les objectifs de la libéralisation, à savoir la prévisibilité, la disponibilité en temps utile et l'application cohérente des critères, peuvent s'avérer plus difficiles à atteindre dans la pratique, tant pour les autorités que pour les exploitants. Il s'agit là de défis courants liés à la mise en œuvre plutôt que de lacunes de la politique elle-même, et le meilleur moyen d'y remédier consiste à renforcer les capacités plutôt qu'à affiner les engagements juridiques sous-jacents.

2.3.2 Le modèle de soutien par les pairs dans ce cadre est particulièrement adapté pour combler ce type de lacunes, car les connaissances requises sont en grande partie tacites et procédurales plutôt que codifiables dans les seuls éléments indicatifs : comment une demande est effectivement examinée, comment un cas limite est analysé, comment distinguer un problème de concurrence d'une simple entrée sur le marché. Les détachements structurés et l'examen conjoint de dossiers permettent de transmettre directement ces connaissances tacites, d'une manière qu'un document d'orientation écrit, aussi bien rédigé soit-il, ne peut égaler. Au fil du temps, la participation génère également un corpus croissant d'expériences communes dont l'OACI peut tirer parti pour affiner ses propres éléments indicatifs et travaux d'évaluation comparative.

2.4 Ancrage institutionnel : s'appuyer sur les mécanismes existants de l'OACI, sans doubles emplois

2.4.1 Le programme proposé s'appuie délibérément sur les mécanismes existants de l'OACI plutôt que d'être constitué en nouvelle institution autonome. L'initiative Aucun pays laissé de côté offre déjà une plateforme reconnue pour un soutien ciblé et adapté aux besoins des États membres, et TRAINAIR PLUS gère déjà l'infrastructure d'accréditation et d'assurance de la qualité nécessaire pour certifier le matériel pédagogique et les prestataires de formation. Le rôle de l'OACI consisterait à structurer et à coordonner le programme : réaliser le bilan périodique, faciliter la mise en relation des autorités participantes, gérer le cadre méthodologique et le répertoire d'outils, et rendre compte périodiquement des progrès et des enseignements tirés aux organes compétents de l'Organisation. Le fait d'intégrer ces fonctions au sein des structures existantes évite la mise en place de nouveaux dispositifs de gouvernance et les chevauchements institutionnels, limite les coûts supplémentaires, assure la continuité dans le temps et permet au programme d'accéder immédiatement aux relations établies par l'OACI avec les organismes régionaux et sous-régionaux de l'aviation civile.

2.4.2 Le programme est conçu comme un mécanisme mondial ouvert à toute autorité intéressée, et l'Afrique constitue un premier cadre naturel de mise en œuvre, compte tenu de l'expérience du marché unique du transport aérien africain (MUTAA) et des priorités énoncées dans la Déclaration ministérielle de Lomé et la matrice de mise en œuvre adoptées à Lomé en juin 2026. La Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC) et d'autres organisations régionales de l'aviation civile sont les mieux placées pour coordonner et promouvoir la participation au sein de leurs régions respectives, et l'OACI travaillerait en étroite consultation avec elles, en particulier avec la CAFAC, pour la conception et le déploiement du programme. Ce modèle devrait néanmoins être considéré comme une méthode de mise en œuvre parmi d'autres plutôt que comme un modèle universel, car les capacités de départ, les traditions juridiques et les structures de marché des AAC varient. Le rôle de l'OACI consiste à coordonner le programme et à gérer le répertoire d'outils, en laissant aux autorités participantes le soin de définir le contenu et le rythme de chaque jumelage.

2.5 Mesures de protection contre les doubles emplois et les charges excessives

2.5.1 Une préoccupation légitime est liée au fait qu'un cadre reposant sur le temps de travail fourni bénévolement par le personnel des AAC pourrait, dans la pratique, solliciter de manière disproportionnée un petit nombre d'autorités déjà bien dotées en ressources, ou être perçu comme une charge plutôt que comme une ressource par les prestataires éventuels. Le cadre limite par conséquent la portée de tout détachement ou examen de dossier individuel, permet aux autorités prestataires de fixer le nombre et le type de partenariats qu'elles sont disposées à soutenir, et est explicitement conçu comme réciproque plutôt qu'unidirectionnel, de sorte que les autorités prestataires bénéficient également de l'expérience d'un éventail de pratiques réglementaires plus large que celui auquel elles ont accès sur leur propre territoire.

2.5.2 Une deuxième garantie concerne la confidentialité et la sensibilité du point de vue de la concurrence. Les éléments relatifs aux dossiers partagés dans le cadre des détachements et d'examens conjoints porteront souvent sur des questions sensibles sur le plan commercial ou diplomatique, y compris des négociations bilatérales en cours. Le cadre devrait donc fonctionner selon des dispositions de confidentialité habituelles, comparables à celles qui régissent déjà les missions de coopération technique de l'OACI, les éléments relatifs aux dossiers étant anonymisés ou agrégés chaque fois que la sensibilité commerciale ou diplomatique sous-jacente l'exige, de sorte que la participation ne comporte aucun risque significatif pour la position de négociation d'une autorité.

3. POSITION DE PRINCIPE ET CONCLUSION

3.1 L'expérience acquise dans différentes régions, notamment la mise en œuvre du MUTAA en Afrique, confirme que le rythme et l'ampleur des engagements officiels en matière de libéralisation ont, ces dernières années, systématiquement dépassé les capacités réglementaires disponibles pour les mettre en œuvre. Le défi central de cette Conférence consiste donc non seulement à faire progresser davantage les réformes de fond, mais aussi à veiller à ce que les institutions chargées de les administrer soient dotées des moyens nécessaires pour y parvenir.

3.2 Le cadre volontaire de soutien par les pairs et de jumelage proposé par la présente note offre un mécanisme réciproque et peu coûteux pour combler cet écart, s'appuyant sur l'architecture de coopération technique existante de l'OACI plutôt que sur de nouvelles institutions ou d'importantes ressources budgétaires supplémentaires. Sa pertinence ne se limite pas à une seule région : chaque État représenté à cette Conférence exerce des fonctions de réglementation économique d'une manière ou d'une autre, et chaque État a tout à gagner, que ce soit en qualité de prestataire ou de bénéficiaire, d'un canal structuré d'échange d'expériences en matière de réglementation.

3.3 La présente proposition s'inspire directement de l'expérience acquise par les AAC, y compris d'Algérie, qui sont elles-mêmes en train de renforcer leurs capacités en matière de réglementation économique, et est présentée dans cet esprit plutôt que comme un modèle avéré de bonnes pratiques. L'Algérie est prête à participer au bilan proposé, à la fois éventuellement en qualité de prestataire d'un soutien par les pairs dans des domaines spécifiques de sa propre pratique réglementaire et en qualité de bénéficiaire dans d'autres, et sollicite l'appui de l'OACI pour mettre au point le mécanisme de coordination du cadre, la méthodologie d'auto-évaluation et le répertoire initial d'outils, en consultation avec les États membres et les organisations régionales intéressés.

— FIN —