



**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**

**LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA CONCURRENCE COMME CONDITION D'UNE  
LIBÉRALISATION EFFICACE DU TRANSPORT AÉRIEN**

(Note présentée par le Chili avec le soutien de 18 États membres de la CLAC<sup>2</sup>)

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

La présente note soutient que les avantages de la libéralisation du transport aérien ne dépendent pas seulement des accords internationaux, mais aussi de l'existence d'un cadre institutionnel de la concurrence capable de garantir les droits des exploitants et des usagers. Un tel cadre s'articule autour de deux dimensions complémentaires : une dimension externe concernant la concurrence loyale entre les transporteurs de différents États, et une dimension interne relative à la manière dont chaque État répartit entre ses exploitants des droits de trafic limités obtenus par la négociation internationale. Bien que cette dimension interne ne soit pas largement abordée dans les éléments indicatifs de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), c'est elle qui détermine dans une large mesure si les dispositions des accords sur les services aériens se traduiront par une offre accrue, de meilleures fréquences et des tarifs plus bas. Fort de son expérience, le Chili présente ici un ensemble de bonnes pratiques, reconnaît leurs limites et leurs coûts, et invite la Conférence à promouvoir le renforcement des cadres et des politiques de la concurrence, ainsi que leur reconnaissance explicite dans les accords sur les services aériens.

**Suite à donner :** La Conférence est invitée à :

- a) prendre note des informations contenues dans la présente note et, en particulier, de l'expérience du Chili en matière d'attribution de fréquences limitées et du rôle de ses autorités de la concurrence ;
- b) constater que l'efficacité de la libéralisation du transport aérien dépend de l'existence de politiques et d'autorités de la concurrence capables d'empêcher la concentration de droits de trafic limités et de préserver la concurrence sur le marché ;
- c) inviter les États à renforcer leur cadre et leurs politiques de la concurrence, à les appliquer à l'attribution nationale des droits de trafic conformément aux principes énoncés au paragraphe 4.1 et à les reconnaître expressément dans leurs accords sur les services aériens ;
- d) recommander au Conseil de mettre à jour le Doc 9587 — *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*, afin d'y inclure des orientations sur l'attribution de droits de trafic limités — durées, mécanismes d'attribution concurrentiels, exigences

<sup>1</sup> Version espagnole fournie par le Chili.

<sup>2</sup> Argentine, Belize, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Costa Rica, Cuba, Équateur, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay.

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | <p>en matière d'utilisation effective et de publication des informations — ainsi que sur la coordination entre les autorités de l'aviation et les autorités de la concurrence ;</p> <p>e) recommander à l'OACI d'élaborer une clause type relative à la concurrence pouvant être incorporée dans les accords sur les services aériens et dans les modèles d'accords de l'Organisation, et de promouvoir la coopération entre les autorités de la concurrence des États parties, notamment en matière de compte rendu, d'échange d'informations et d'application des principes de courtoisie positive et négative.</p> |
| <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> | La présente note n'a aucune incidence financière pour l'Organisation.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Références :</i>             | <p>Doc 7300, <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i>, article 44</p> <p>Doc 9587, <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i>, y compris les principes de base de la concurrence loyale et les modèles d'accords sur les services aériens</p> <p>Doc 9626, <i>Manuel de la réglementation du transport aérien international</i></p> <p>ATConf/6 (2013), Rapport et recommandations</p>                                                                                                                                           |

## 1. INTRODUCTION

1.1 Depuis 1979, le Chili met en œuvre une politique aéronautique de « ciel ouvert », consistant à intégrer les principes du libre marché à l'aviation commerciale. Cette politique se traduit aujourd'hui par 83 accords de transport aérien en vigueur, l'absence de restrictions à la participation étrangère dans les entreprises de transport aérien, l'ouverture du marché des services aériens intérieurs sans conditions de réciprocité, la participation du Chili à de nombreux accords multilatéraux tels que l'Accord multilatéral sur la libéralisation du transport aérien international (MALIAT) et, plus récemment, la signature de l'Accord de libéralisation du transport aérien en Amérique du Sud (ALAS) le 14 juillet 2026.

1.2 Malgré ce degré d'ouverture, il convient de noter que les droits de trafic prévus par certains accords bilatéraux restent soumis à des limitations de fréquences, car l'ouverture du secteur à la concurrence internationale a été conditionnée tant par les politiques protectionnistes de certains États que par les exigences de réciprocité d'autres États. Sur ces marchés, qui sont souvent ceux où les volumes de trafic sont les plus élevés, les fréquences cessent de constituer un simple paramètre d'exploitation et deviennent un bien rare dont le contrôle détermine qui peut entrer en concurrence ; ainsi, un accord peut augmenter le nombre de fréquences disponibles, mais le marché restera concentré si le mécanisme national d'attribution permet à un exploitant dominant de les accumuler indéfiniment. En d'autres termes, ce que l'État gagne à la table des négociations peut être perdu dans le tableau d'attribution.

1.3 La présente note est soumise à l'examen de la Conférence au titre du point 3.2 et est directement liée au point 3.1, le renforcement des autorités de la concurrence s'inscrivant dans le cadre plus large des questions institutionnelles à l'étude. Elle vise à décrire la contribution des autorités de la concurrence à la correction des asymétries réglementaires, à travers les mesures spécifiques proposées ci-après.

## 2. LA CONCURRENCE DANS LE SYSTÈME DE CHICAGO : UNE DOUBLE DIMENSION

2.1 Le souci de la concurrence est inhérent à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), dont l'article 44 charge l'Organisation de veiller à ce que chaque État contractant dispose d'une possibilité équitable d'exploiter des entreprises de transport aérien

international et d'éviter toute discrimination entre les États contractants, objectifs dont l'interprétation contemporaine – reprise dans le Doc 9587 — *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international*, – a déplacé l'accent de la limitation de la concurrence vers la garantie de conditions de concurrence équitables. Il convient de noter que cette garantie comporte une dimension externe, relative à la concurrence loyale entre les transporteurs de différents États, aspect bien couvert par les documents de l'OACI, dans la mesure où les principes fondamentaux relatifs à la concurrence loyale et les clauses types des modèles d'accords sur les services aériens offrent déjà un cadre de référence utile.

2.2 La dimension interne est différente et n'a pas été abordée dans les éléments indicatifs existants, car la répartition des droits entre les exploitants de l'État qui les a obtenus a traditionnellement été considérée comme une question de droit interne, ne relevant pas du champ d'application des instruments internationaux. Si cette interprétation est compréhensible, ses effets se répercutent directement sur l'objet et la finalité des accords sur les services aériens, car si les fréquences sont attribuées à titre gratuit, pour une durée indéterminée et sans exigence d'utilisation effective, l'accord aura renforcé la position d'une entreprise de transport aérien donnée plutôt que d'enrichir l'offre disponible pour l'utilisateur, et l'autre État pourrait ne pas bénéficier de l'avantage réciproque escompté. C'est pourquoi le Chili estime nécessaire que la Conférence traite la concurrence comme un principe transversal de la réglementation économique et non comme un chapitre distinct dans les accords sur les services aériens.

### 3. LES FRÉQUENCES LIMITÉES COMME OBSTACLE À L'ENTRÉE SUR LE MARCHÉ : L'EXPÉRIENCE CHILIENNE

3.1 Les autorités chiliennes de la concurrence ont défini les droits de trafic comme l'autorisation accordée par un État à un autre d'exploiter à des fins commerciales un service hebdomadaire régulier sur une route donnée dans son espace aérien. Lorsque ces droits sont limités, les autorités ont considéré les fréquences comme un facteur essentiel à la fourniture de services aériens et ont perçu l'attribution de ces fréquences comme un obstacle juridique à l'entrée sur le marché en cause. Il en résulte une conséquence pratique qui concerne tous les États ayant conclu des accords restrictifs : un exploitant dominant peut être incité à acquérir des fréquences à des fins autres que leur utilisation commerciale ; à savoir, soit pour empêcher l'entrée de concurrents potentiels, soit pour les dissuader en menaçant d'augmenter l'offre sur la route en question. En d'autres termes, la concentration ne constitue pas seulement une possibilité théorique, mais une conséquence prévisible de la conception institutionnelle.

3.2 À titre d'exemple, une fusion entre deux entreprises de transport aérien a été soumise en 2011 à l'approbation du tribunal chilien de la concurrence. L'opération a été approuvée sous réserve des conditions suivantes : que l'entreprise de transport aérien issue de la fusion cède un certain nombre de fréquences de cinquième liberté au départ de la principale plateforme de correspondance de la région et qu'elle s'abstienne de participer à de futurs appels d'offres sur la même route dès lors qu'elle détiendrait 75 % ou plus des fréquences attribuées et que d'autres entreprises de transport aérien seraient intéressées par leur acquisition. Cet exemple montre que l'intervention de l'autorité de la concurrence a apporté une garantie supplémentaire, au-delà de celles offertes par la réglementation aéronautique.

### 4. PRINCIPES DE BONNES PRATIQUES PROPOSÉS PAR LE CHILI

4.1 Sur la base de l'expérience susmentionnée, le Chili estime que les principes suivants pourraient orienter l'attribution interne de droits de trafic limités :

- a) **attribution à durée limitée.** Toute attribution de droits limités devrait être accordée pour une durée déterminée, quel que soit le mécanisme utilisé, afin d'éviter les attributions à durée indéterminée qui figent la structure du marché.

- b) **mécanisme concurrentiel, transparent et non discriminatoire.** L'attribution devrait s'effectuer par le biais de procédures publiques, selon des règles transparentes et des critères objectifs ;
- c) **exploitation effective.** Le maintien du droit d'utiliser une fréquence donnée devrait être subordonné à son exploitation effective, par le biais de mécanismes de révocation préétablis ou d'exigences minimales d'exploitation sur une période déterminée, étayés par un suivi continu de l'exploitation, un registre public des vols effectivement opérés et un mécanisme explicite de retrait ;
- d) **mesures correctives exceptionnelles.** Lorsque les conditions de concurrence sur une route le justifient, des mesures correctives telles que des plafonds de détention de fréquences ou des fréquences réservées aux nouveaux acteurs devraient être mises en œuvre au cas par cas, et de préférence avec l'aval de l'autorité de la concurrence ;
- e) **coordination institutionnelle.** L'autorité de l'aviation et l'autorité de la concurrence devraient établir des canaux de coordination stables, notamment la consultation préalable des cahiers des charges et l'échange réciproque d'informations sur l'utilisation effective des droits ;
- f) **reconnaissance dans les accords.** Les accords sur les services aériens devraient reconnaître expressément l'applicabilité du droit de la concurrence de chaque partie, prévoir des consultations entre les autorités compétentes et éviter le recours à des mesures unilatérales avant que ces mécanismes n'aient été épuisés.

## 5. CONCLUSION

5.1 La libéralisation de l'accès aux marchés et la politique de la concurrence sont complémentaires et n'ont pas pour vocation de se substituer l'une à l'autre : la première élargit les possibilités de concurrence, tandis que la seconde garantit que ces possibilités se traduisent par une concurrence loyale et efficace, au bénéfice des usagers.

5.2 Tant que des accords prévoyant des fréquences hebdomadaires limitées resteront en vigueur, ces fréquences continueront de constituer un facteur essentiel et un obstacle juridique à l'entrée sur le marché. Si elles sont attribuées gratuitement, pour une durée indéterminée et sans aucune obligation d'exploitation effective, elles tendront à consolider des positions dominantes et à neutraliser, dans la pratique, les résultats obtenus lors d'une négociation internationale. Dans ce contexte, il est légitime de se demander quel avantage réciproque l'autre État en tire lorsque les fréquences qu'il a accordées restent attribuées, sans durée déterminée et sans obligation d'exploitation effective, à un exploitant déjà en position dominante.

5.3 La dimension interne de la concurrence, à savoir l'attribution nationale des droits, a une incidence directe sur l'objet et la finalité des accords sur les services aériens ainsi que sur la réciprocité effective des concessions, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme une question qui leur est totalement étrangère, et l'expérience chilienne démontre que l'intervention d'institutions spécialisées permet de corriger ces asymétries au moyen d'instruments souples, compatibles avec la sécurité juridique et la continuité de l'exploitation.

5.4 En conséquence, les orientations de l'OACI s'étant principalement concentrées sur la dimension externe, l'Organisation a l'occasion d'élaborer et de systématiser les meilleures pratiques en matière d'attribution de droits de trafic limités et de coordination entre les autorités de l'aviation et celles de la concurrence. La reconnaissance expresse de la politique de concurrence dans les accords sur les

services aériens, accompagnée de mécanismes de consultation et de coopération entre les autorités, peut améliorer la prévisibilité du cadre réglementaire et réduire le risque de mesures unilatérales.

— FIN —