



SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.8 : Mise en œuvre des politiques et orientations de l'OACI

L'AVENIR : PLAN D'ACTION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE DE RÉGLEMENTATION AMÉLIORÉ

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail contient une proposition de plan d'action que l'OACI et ses États membres pourront appliquer pour encourager la création d'un cadre de réglementation plus harmonisé et plus efficace du transport aérien international dans une économie mondiale.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner les renseignements et évaluations de la présente note ;
- b) à reprendre à son compte les conclusions du § 5 ;
- c) à adopter les recommandations du § 6.

Références :

Des documents de référence de la Conférence sont affichés sur le site www.icao.int/meetings/atconf6

1. INTRODUCTION

1.1 Le 27 juin 2012, pour tenir compte du caractère en évolution constante de l'aviation civile internationale, le Conseil a adopté un projet de vision et de mission ainsi que les objectifs stratégiques pour le triennat 2014-2015-2016. La Vision de l'Organisation est de « Réaliser la croissance *durable du système d'aviation civile mondial* » et cinq objectifs stratégiques ont été définis pour remplir la Mission.

1.2 En conséquence de cette vision et de cette mission, il a été jugé qu'il fallait énoncer un objectif stratégique distinct concernant *Le développement économique du transport aérien* pour encourager la création d'un système de transport aérien sain et économiquement viable. Par cet objectif stratégique, il était reconnu que l'OACI doit jouer un rôle de chef de file dans l'harmonisation du cadre de réglementation du transport aérien international en mettant comme il convient l'accent sur les politiques économiques et les activités de soutien.

2. RAPPEL

2.1 En 1944, quand elles ont signé la Convention relative à l'aviation civile internationale (la « Convention ») à Chicago, les Parties ont reconnu qu'il était primordial de veiller au développement durable des services de transport aérien. Il est indiqué dans le Préambule de la Convention que « Les Gouvernements soussignés (...) et que les services internationaux de transport aérien puissent être établis sur la base de l'égalité des chances et exploités d'une manière saine et économique ».

2.2 Conformément à l'article 44 de la Convention, les buts et objectifs de l'OACI consistent à « élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et le développement du transport aérien international de manière à :

- a) répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien sûr, régulier, efficace et économique ;
- b) prévenir le gaspillage économique résultant d'une concurrence déraisonnable ;
- c) assurer le respect intégral des droits des États contractants et une possibilité équitable pour chaque État contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international. »

2.3 Toutefois, ainsi qu'il a été observé à l'occasion du Symposium de l'OACI sur le transport aérien (IATS, 18 – 20 avril 2012), l'environnement actuel du transport aérien est en butte à une fragmentation géographique et économique.

2.4 En dépit de l'objectif d'une approche mondiale, les droits de trafic sont régis par un système complexe de plusieurs milliers d'accords de services aériens qui fragmentent géographiquement les marchés des services aériens d'une façon inconnue dans d'autres secteurs de l'économie. Le critère de la nationalité des compagnies aériennes est un élément central de ce système : il fragmente l'aviation commerciale du monde, nuit aux économies d'envergure et d'échelle et est de plus en plus considéré comme occupant fondamentalement une place à part dans l'économie mondiale. En conséquence de ces divisions nationales, les transporteurs aériens ont du mal à accéder aux ressources financières et à atteindre l'envergure transnationale qui pourrait contribuer à leur développement viable et à leur succès durable dans un marché concurrentiel.

2.5 Un certain degré de fragmentation est économiquement avantageux. Les bénéfices ne sont pas répartis également dans la chaîne de valorisation de l'aviation. Il est rapporté que le rendement du capital investi dans le transport aérien varie entre des pertes brutes à un modeste rendement de 2 % et, pour certaines parties prenantes, à un rendement qui peut atteindre 20 %. Cette situation soulève la question de savoir si pareille fragmentation de la rentabilité des services qui font partie d'un même système de transport aérien peut être maintenue à l'avenir. Que cette fragmentation soit géographique et/ou économique, les obstacles à la santé économique du système du transport aérien découlent du cadre actuel de la réglementation. Ces obstacles nuisent à l'efficacité, engendrent des frictions et entravent la croissance.

2.6 Durant la séance de clôture du IATS (*The Last Word: Strategies and Tools for Sustainability*), le modérateur a exprimé l'opinion générale des participants comme suit « L'OACI doit vraiment créer un cadre mondial intelligent, efficace, rationnel et harmonisé ainsi que des règles de base à valeur ajoutée pour que toutes les parties prenantes du transport aérien jouissent de bienfaits optimaux. L'efficacité exige que l'OACI et la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6)

s'attachent à établir une Annexe à la Convention de Chicago qui traiterait de la pérennité du transport aérien ».

2.7 La possibilité d'élaborer une telle Annexe n'est pas une idée nouvelle. En 1998, lorsque qu'il a préparé l'ordre du jour de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS), le Comité du transport aérien avait envisagé la possibilité d'insérer dans une Annexe les principes et politiques sur les redevances figurant dans *la Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et les services de navigation aérienne* (Doc 9082). Or, aucun État n'ayant présenté des observations sur la question en préparation de CEANS, cette possibilité a été abandonnée. Quatre principes clés de l'imposition de redevances (non-discrimination, rapport avec les coûts, transparence et consultation des usagers) sont déjà repris dans les législations ou les règlements nationaux de plusieurs États (en application par exemple de la Directive de l'Union européenne sur les redevances d'aéroport) et dans beaucoup d'accords de services aériens (par exemple l'accord bilatéral États-Unis-Union européenne).¹

2.8 Lorsqu'il a examiné la question de la mise en œuvre des politiques et orientations de l'OACI dans le domaine du transport aérien, le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP/11) a recommandé que l'OACI mène une enquête, auprès des États et d'organisations intéressées, sur la pertinence et l'utilisation des politiques et orientations en vigueur de l'OACI et il a recommandé aussi que l'OACI fournisse aux États des renseignements supplémentaires sur la couverture et la teneur proposées d'une éventuelle nouvelle Annexe à la Convention de Chicago pour que les États puissent étudier la proposition comme il convient.

3. ANALYSE

3.1 Dans le cadre de la préparation de la Conférence ATConf/6 et conformément à la recommandation de la réunion ATRP/11, des propositions concernant la modernisation du système mondial de réglementation ont été élaborées en vue d'être présentées à la Conférence. À cet égard, une enquête a été affichée sur le site Web de l'OACI et dans la lettre SC 6/1-12/57 du 4 octobre 2012 les États membres étaient instamment invités à répondre à l'enquête et au 11 mars 2013, 70 y avaient réagi.

3.2 Ainsi qu'il est indiqué à l'Appendice A, dans la Question 7 de l'enquête il était demandé aux États d'évaluer la possibilité d'élaborer une nouvelle Annexe : 80 % des répondants ont été favorables à la proposition. L'Appendice A rend compte aussi des suggestions des États relatives aux domaines qui devraient être traités dans l'Annexe.

3.3 Bien que les répondants aient été généralement en faveur de l'élaboration d'une Annexe, qui traiterait de toute une gamme de questions de réglementation, il n'apparaît pas clairement que les États soient parvenus à un consensus sur son contenu qui viserait à établir le plus haut degré possible d'harmonisation des règlements, des normes, des procédures et de l'Organisation (article 37 de la Convention) et qu'elle contribue à mieux sensibiliser aux politiques et orientations de l'OACI relatives aux questions de transport aérien et à mieux les appliquer. Pour concrétiser ce principe dans une Annexe, il faudra tout d'abord déterminer s'il est possible de parvenir à un consensus sur le caractère et la teneur des normes et pratiques recommandées qui régissent les aspects du cadre de réglementation économique du transport aérien international.

¹ Rapport de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (Doc 9908 — CEANS 2008), Recommandations 15 d) et 15 e). La Conférence y recommande que l'OACI encourage les États à adopter ces quatre principes clés de l'imposition de redevances dans leurs lois, règlements et politiques nationales ainsi que dans leurs accords de services aériens, pour veiller à ce que les aéroports et les ANSP les appliquent.

3.4 Les réponses à l'enquête ont donné une bonne idée du cadre de réglementation que les États attendent de l'OACI dans les domaines de l'accès aux marchés, de la propriété des compagnies aériennes et, plus généralement, de la pertinence et de l'utilisation des politiques et orientations de l'OACI en vigueur. Les réponses à l'enquête révèlent un appui assez marqué à l'élaboration par l'OACI d'un accord international sur l'échange de droits commerciaux (ATConf/6-WP/13) et à un accord multilatéral qui assouplirait les conditions de propriété et de contrôle dans la désignation des compagnies aériennes et pour faciliter leur accès au capital international (ATConf/6-WP/12).

3.5 Enfin, pour ce qui est de la validité des politiques et éléments d'orientation de l'OACI sur la réglementation économique du transport aérien international, l'enquête illustre que le principal problème n'est pas un manque de connaissance des politiques et orientations de l'OACI mais plutôt le fait qu'elles ne sont pas appliquées parce qu'elles ne sont pas contraignantes. Les États ont tout intérêt à respecter les politiques de l'OACI car elles favorisent le développement efficace et ordonné du transport aérien international et peuvent contribuer à la croissance économique et à celle des échanges commerciaux. On peut se demander si les carences de la mise en œuvre signifient qu'il faudrait donner plus de mordant aux politiques de l'OACI et faire plus d'efforts pour encourager les États à les appliquer.

4. L'AVENIR

4.1 En raison de la complexité et de la délicatesse de la position des États, de l'aviation et des parties prenantes, les divers obstacles au développement durable du transport aérien peuvent seulement être attaqués progressivement. L'enquête donne à penser que plusieurs domaines pourront être traités plus facilement que d'autres dans un instrument complet d'orientation des politiques, tel qu'une Annexe à la Convention de Chicago ou dans une série de principes de base. Il s'agirait notamment de l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (c'est-à-dire des quatre principes d'imposition de redevances mentionnés ci-dessus), de protection du consommateur et de la transparence des prix, de l'accès aux marchés, de la propriété et du contrôle des compagnies aériennes ainsi que de l'imposition du transport aérien international.

4.2 Bien que ces domaines qui pourraient être traités dans une Annexe concernent tous la réglementation et l'économie du transport aérien, leur teneur respective est très différente. Une démarche pourrait consister à traiter chaque principe comme constituant un module d'un cadre global de l'Annexe envisagée. Ce cadre conceptuel permettrait d'élaborer progressivement des modules individuels et indépendants. L'entreprise pourrait consister à formuler des principes de base dans divers domaines qui se prêteraient à un format de ce genre, par exemple les principes clés de l'imposition de redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne, la protection du consommateur et la transparence des prix.

4.3 Le moment venu, on pourrait envisager d'intégrer ces différents modules à un instrument unique, c'est-à-dire une Annexe. D'autre part, en l'absence d'un consensus en faveur de l'adoption de normes et de pratiques recommandées, les activités concernant les modules n'en pourraient pas moins contribuer à la convergence des règlements et à l'adoption des politiques et orientations de l'OACI.

4.4 Il faut tenir dûment compte des situations particulières des États et des industries et aussi des préoccupations légitimes des États à l'égard de la situation de secteurs particuliers du transport aérien. Les diverses politiques énoncées dans les modules actuels et futurs pourraient être adoptées sous la forme de pratiques recommandées ou de normes, selon qu'il conviendrait. Quoi qu'il en soit, la création d'une nouvelle Annexe à la Convention de Chicago répondrait aux aspirations d'un large éventail d'États et de parties prenantes en faveur d'une plus grande convergence ou d'une plus grande harmonisation de la

réglementation économique. Il est donc probable qu'elle contribuerait à améliorer nettement l'application des politiques de l'OACI. Cette activité exigerait des consultations, des préparatifs et des activités de mise en œuvre assez poussées. Une évaluation préliminaire des ressources de l'OACI nécessaires pour mener cette tâche à bonne fin, sur plusieurs triennat, figure à l'Appendice B.

5. CONCLUSIONS

5.1 À la lumière de l'analyse ci-dessus, on peut tirer plusieurs conclusions :

- a) la fragmentation actuelle du transport aérien nuit à un système de transport aérien globalement sain et économiquement viable ;
- b) les États sont favorables à une Annexe sur le développement économique durable du transport aérien qui traiterait de sujets liés à la protection du consommateur, à l'accès, aux marchés à l'économie des aéroports et des ANSP à l'imposition ainsi qu'à la propriété et au contrôle des transporteurs aériens ;
- c) il est nécessaire que le Secrétariat fournisse des renseignements complémentaires sur la teneur et la couverture d'une éventuelle Annexe à la Convention de Chicago, en consultation avec les groupes d'experts qui traitent de la réglementation tels que les groupes d'experts ATRP, AEP (économie des aéroports) et ANSEP (économie des services de navigation aérienne).

6. RECOMMANDATIONS

6.1 Les recommandations ci-après sont soumises à l'appréciation de la Conférence :

- a) Il est recommandé que l'OACI envisage de formuler une stratégie modulaire pour encourager l'harmonisation et la modernisation du cadre de réglementation du transport aérien mondial ;
- b) Il est recommandé que l'OACI procède à une analyse à soumettre à l'examen des États au sujet de la valeur ajoutée d'une Annexe pour atteindre cet objectif ;
- c) Il est recommandé que l'OACI fournisse aux États des renseignements complémentaires sur la teneur et la couverture d'une éventuelle Annexe en vue d'améliorer l'application des politiques de l'OACI.

APPENDICE A
RÉPONSES FAVORABLES À L'INCLUSION ÉVENTUELLE DE CERTAINS SUJETS
DANS UNE NOUVELLE ANNEXE
(D'après les réponses de 70 États)

Question 7 de l'enquête : Il a été suggéré que, afin d'accroître l'application de sa politique et de ses orientations, et d'assurer un cadre réglementaire harmonisé, l'OACI élabore une nouvelle Annexe à la Convention relative à l'aviation civile internationale qui porterait sur le développement économique du transport aérien. Appuyez-vous l'idée que l'OACI élabore une Annexe à la Convention ?

Domaine	Pourcentage de réponses favorables
Économie des aéroports et des services de navigation aérienne et cadre des accords de services	95 %
Protection du consommateur et transparences des prix	91 %
Accès aux marchés	93 %
Transparence et consultation des usagers	91 %
Propriété et contrôle des transporteurs aériens	84 %
Imposition du transport aérien international	82 %
Mesures économiques fondées sur le marché visant à réduire ou à limiter l'incidence sur l'environnement des émissions de moteurs d'aviation	82 %

APPENDICE B

**MODULES DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION
DU TRANSPORT AÉRIEN**

Modules	ÉVOLUTION PROPOSÉE SUR PLUSIEURS TRIENNATS					
						Module imposition
					Module propriété et contrôle des transporteurs aériens	
				Module concurrence équitable		
			Module accès marchés			
		Module protection consommateurs				
	Module économie aéroports/ANS					
Incidence sur ressources OACI	Neutre	Neutre	Neutre	Neutre	Neutre	Neutre