



NOTE DE TRAVAIL

ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 27 : Autres questions à examiner par la Commission économique

NÉCESSITÉ DE RELEVER LES DÉFIS DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS
L'EXPLOITATION DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par l'Inde)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail examine les pratiques persistantes et les obstacles artificiels qui sont discriminatoires et sapent les principes fondamentaux de « l'égalité des chances », consacrés par la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago). Les pratiques actuelles d'attribution des créneaux dans les aéroports qui ont des contraintes de capacité dans les pays développés, associées à d'autres obstacles non tarifaires, érodent systématiquement les principes de « l'égalité des chances » consacrés par la Convention de Chicago, en particulier au détriment des transporteurs des pays en développement. Bien que les accords bilatéraux sur les services aériens concèdent des droits de trafic, l'indisponibilité de créneaux annule de facto ces droits, ce qui va à l'encontre de la garantie prévue à l'article 44 selon laquelle doit être assurée « une possibilité équitable pour chaque État contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international ». La présente note de travail demande à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) d'établir un cadre réglementaire qui garantisse une attribution équitable des créneaux et défende les principes fondamentaux de non-discrimination et d'égalité des chances dans l'aviation civile internationale.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- demander au Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP) d'élaborer des éléments indicatifs spécifiques pour les États contractants pour un cadre efficace d'attribution des créneaux, la réforme du système des droits acquis, la transparence de l'utilisation et de la capacité des créneaux et la garantie de l'accès au marché pour les transporteurs des pays en développement, conformément aux principes de la Convention de Chicago ;
- demander au Conseil de fournir des orientations sur la promotion de conditions d'exploitation commerciale non discriminatoires dans les aéroports internationaux, y compris des recommandations pour des arrangements relatifs à des services d'assistance en escale compétitifs et des politiques flexibles concernant les agents généraux de vente qui garantissent un traitement équitable de tous les transporteurs désignés.

<i>Objectifs stratégiques :</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 incidence financière pour l'OACI
---------------------------------	---

<i>Références :</i>	Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) Doc 9587, <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i> IATA, Lignes directrices mondiales sur l'attribution des créneaux d'aéroports
---------------------	---

1. INTRODUCTION

1.1 Alors que la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) établit les principes fondamentaux de « l'égalité des chances » et de la non-discrimination, l'Inde observe que ces principes sont de plus en plus menacés par des obstacles artificiels et des pratiques déloyales qui empêchent les transporteurs des pays en développement de réaliser leur potentiel dans l'aviation civile internationale. Dans son préambule, la Convention constate que « les services internationaux de transport aérien p[eu]vent être établis sur la base de l'égalité des chances et exploités d'une manière saine et économique ». L'OACI est chargée, en vertu de l'article 44, alinéa f), de la Convention de Chicago, d'« 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 », tandis que l'article 44, alinéa g), impose à l'OACI d'« éviter la discrimination entre États contractants ».

1.2 L'Inde et d'autres pays en développement ont conclu de nombreux accords bilatéraux sur les services aériens, y compris ceux fondés sur les principes du « ciel ouvert », et investi des capitaux considérables dans les infrastructures aéronautiques et le développement des flottes. Cependant, les obstacles artificiels systémiques dans les principaux aéroports des pays développés annulent ces droits de trafic dans les faits, ce qui entraîne une contradiction fondamentale entre les accords négociés de gouvernement à gouvernement et l'accès réel au marché par les transporteurs.

2. ÉLÉMENTS DE DISCRIMINATION SYSTÉMATIQUE AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES TRANSPORTEURS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

2.1 L'Inde est le troisième marché mondial de l'aviation civile pour le trafic origine-destination, après les États-Unis d'Amérique et la Chine. À la différence de nombreux États contractants qui ne disposent que d'une infrastructure d'accès internationale limitée, l'Inde compte un grand nombre d'aéroports internationaux, qui lui offrent de vastes possibilités d'accès au marché. La dynamique actuelle du marché révèle que les transporteurs étrangers opérant en Inde transportent collectivement plus de 50 % de l'ensemble des passagers voyageant à destination et en provenance de l'Inde. Cette forte pénétration du marché par les transporteurs étrangers, rendue possible par l'attribution préférentielle de créneaux dans leurs aéroports-pivots, a considérablement entravé le développement des vols long-courriers et des plateformes de correspondance en Inde.

2.2 À l'été 2025, il existera 215 aéroports coordonnés par créneaux dans le monde et, chaque année, environ 43 % des passagers du monde entier partiront d'un aéroport coordonné. Ces aéroports utilisent des cadres de coordination opaques qui ont systématiquement donné lieu à des pratiques discriminatoires d'attribution des créneaux, désavantagant de manière disproportionnée les transporteurs des pays en développement dans leurs efforts pour obtenir des créneaux opérationnels dans les principaux aéroports des pays développés.

2.3 Les transporteurs des pays en développement, comme les transporteurs indiens, subissent une discrimination de fait dans l'attribution des créneaux dans les grands aéroports internationaux et ne disposent que d'un accès limité aux créneaux premium. Le système discriminatoire des « droits acquis »

crée un environnement fondamentalement anticoncurrentiel, dans lequel les nouveaux arrivants des pays en développement sont effectivement exclus par des attributions de créneaux sous-optimales ou minimales. À titre d'exemple, 92 % des créneaux attribués à l'aéroport de Londres-Heathrow (LHR) sont basés sur des droits acquis. Cette distorsion est encore illustrée par le fait que des transporteurs tels que British Airways détenaient 50 % des créneaux de LHR, alors que les transporteurs d'Asie et du Moyen-Orient ne détiennent collectivement qu'une maigre part des créneaux disponibles dans le même aéroport.

2.4 Les transporteurs des pays en développement disposent d'un nombre disproportionnellement faible de créneaux dans les principaux aéroports-pivots de l'UE, bien qu'ils détiennent des droits de trafic sous-jacents dans le cadre d'accords bilatéraux. Nombre de ces aéroports-pivots, de niveau 3 (coordonnés), n'offrent que peu de créneaux ou des créneaux moins avantageux aux entreprises de transport aérien des pays en développement. Cela signifie souvent que les transporteurs des grands marchés d'origine comme l'Inde ne sont pas en mesure de déployer de nouvelles capacités dans des délais commercialement viables, tandis que les pays qui exploitent de telles plateformes de correspondance continuent de chercher à obtenir un meilleur accès au marché indien sans offrir d'avantages réciproques. Cette pratique a un corollaire naturel, puisque les transporteurs dominants favorisés par l'attribution de créneaux préférentiels sont activement encouragés à exercer les droits de trafic de sixième liberté au moyen de leurs propres aéroports-pivots. Même le mécanisme d'échange de créneaux par le biais des marchés secondaires pose des obstacles insurmontables sous la forme d'un coût monétaire accru pour accéder à ces créneaux préférentiels. Le coût supplémentaire est imputé au consommateur qui achète les billets, ce qui crée une distorsion artificielle de la concurrence.

2.5 Les pratiques discriminatoires contournent tout échange de droits de trafic bilatéraux et constituent un obstacle artificiel à l'exercice réciproque de ces droits. Ainsi, malgré un accord bilatéral global conclu entre l'Inde et le Royaume-Uni, l'accès des transporteurs indiens a été réduit aux aéroports secondaires de Londres (Gatwick et Stansted), tandis que les transporteurs britanniques conservent un accès privilégié à LHR. De même, dans le cas des Pays-Bas, les transporteurs néerlandais se sont vu attribuer des créneaux supplémentaires à l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol pour le prochain programme d'hiver 2025, dans un aéroport qui réduit ses créneaux, tandis que les transporteurs indiens se sont vu refuser des créneaux, ce qui entraîne une diminution du nombre de vols à moins que de nouveaux créneaux ne soient attribués. En fait, les transporteurs néerlandais ajouteront des services vers l'Inde dans les mois à venir, tandis que les transporteurs indiens devront réduire leurs opérations à Schiphol, ce qui annule les principes de base de la convention de Chicago ainsi que la lettre et l'esprit des accords sur les services aériens.

2.6 Il existe en outre un déséquilibre dans la création d'infrastructures entre les économies développées et les économies en développement. Les économies en développement telles que l'Inde investissent massivement dans le développement des infrastructures aéroportuaires, créant ainsi des possibilités pour tous les transporteurs. À l'inverse, les économies développées, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et d'autres, ne prévoient pas d'augmenter les capacités aéroportuaires, voire réduisent les capacités existantes (comme on peut le constater à Schiphol), ce qui crée des conditions de concurrence inégales qui favorisent nécessairement les transporteurs historiques des pays développés. Un autre mécanisme politique des pays développés qui aggrave encore ce déséquilibre est la mise en œuvre unilatérale de couvre-feux nocturnes dans les principaux aéroports, qui limitent les créneaux opérationnels disponibles tout en transférant les nuisances sonores nocturnes aux pays en développement. L'Inde a officiellement répondu à cette préoccupation dans une note de travail présentée à la 37^e session de l'assemblée de l'OACI en 2010 (EX/55).

2.7 De plus, des éléments d'asymétrie d'information, tels que des programmes d'attribution de créneaux non transparents et des déclarations de capacités aéroportuaires non divulguées, créent des obstacles à l'accès des transporteurs des pays en développement. Les obstacles structurels sur les marchés secondaires des créneaux renforcent ce cadre d'exclusion, l'absence de mécanismes de détermination des

prix et de procédures d'approbation réglementaire favorisant les exploitants établis. Ensemble, ces mécanismes désavantagent systématiquement les transporteurs des pays en développement en limitant l'accès au marché, en manipulant les perspectives de croissance et en refusant l'égalité des chances.

2.8 En outre, l'Inde maintient un environnement commercial très libéral pour les entreprises de transport aérien étrangères, offrant de multiples possibilités de flexibilité d'exploitation. Les transporteurs étrangers peuvent choisir d'exercer leurs activités commerciales par l'intermédiaire d'un agent général de vente ou d'établir leurs propres bureaux en Inde. En vertu de la politique indienne relative aux services d'assistance en escale, les aéroports dépassant certains seuils de trafic passagers sont tenus de désigner trois prestataires de services d'assistance en escale, ce qui permet aux entreprises de transport aérien étrangères de choisir leurs prestataires et de négocier des accords de prix compétitifs.

2.9 En revanche, de nombreux pays imposent aux transporteurs indiens des exigences relatives aux agents généraux de vente, leur interdisant un établissement opérationnel direct. En outre, ces pays disposent généralement d'arrangements monopolistiques conclus avec des prestataires uniques de services d'assistance en escale et de commissariat aérien dans leurs aéroports, éliminant ainsi toute possibilité de tarification concurrentielle et augmentant considérablement les dépenses opérationnelles pour les transporteurs indiens. Ce traitement asymétrique crée des désavantages concurrentiels substantiels pour les exploitants indiens sur les marchés internationaux.

3. ÉROSION DU PRINCIPE DE « L'ÉGALITÉ DES CHANCES » ET DISCRIMINATION AU TITRE DE LA CONVENTION DE CHICAGO

3.1 La Convention de Chicago est, entre autres, fondée sur des principes axés sur l'équité et la non-discrimination entre les États contractants dans l'exploitation des entreprises de transport aérien international. L'objectif est de favoriser l'égalité des chances dans l'aviation civile internationale pour tous les États membres et de prévenir toute pratique inéquitable ou discriminatoire entre eux. En particulier, le préambule et l'article 44, alinéas f) et g), de la Convention consacrent les principes d'égalité des chances et de non-discrimination.

3.2 Les systèmes actuels d'attribution des créneaux violent en substance les principes fondamentaux de la Convention de Chicago, et notamment son article 44, alinéa f), en refusant aux pays en développement « une possibilité équitable [...] d'exploiter des entreprises de transport aérien international » par une tarification élevée sur le marché secondaire, des systèmes de droits acquis qui perpétuent des avantages historiques, et la relégation des nouveaux arrivants dans des pools de créneaux non viables. Les régimes différentiels qui établissent des mécanismes d'accès préférentiel favorisant les exploitants historiques des États développés violent l'article 44, alinéa g), qui interdit la discrimination entre États. En outre, et en particulier, le principe d'« égalité des chances » énoncé dans le préambule est vidé de son sens puisque l'accès au marché est déterminé par la présence historique plutôt que par un système transparent et égalitaire d'utilisation réciproque des droits de trafic sous-jacents. Ces mécanismes créent des obstacles économiques qui empêchent la parité concurrentielle entre les transporteurs des différents États contractants. L'Assemblée est invitée à constater que la mise en œuvre effective des principes de l'égalité des chances exige l'élimination active des pratiques déloyales et des obstacles structurels et artificiels. L'Assemblée est invitée à noter qu'il est essentiel de relever ces défis contemporains pour que les principes fondamentaux de la Convention de Chicago conservent leur sens et leur efficacité pour tous les États membres, en particulier les pays en développement qui cherchent à participer pleinement à l'aviation civile internationale.

3.3 L'asymétrie des conditions d'exploitation commerciale, liée à l'application par certains États contractants de politiques libérales dont les exigences favorables aux agents généraux de vente et les

dispositions concurrentielles qui régissent les services d'assistance en escale permettent aux transporteurs étrangers de bénéficier d'une flexibilité d'exploitation, tandis que d'autres imposent simultanément aux transporteurs des exigences restrictives pour les agents généraux de vente et des arrangements monopolistiques pour les services d'assistance en escale, contrevient au principe fondamental de l'égalité des chances dans l'aviation civile internationale. L'Assemblée peut reconnaître que de telles pratiques discriminatoires créent des désavantages concurrentiels artificiels et des dépenses opérationnelles accrues pour les transporteurs des États touchés, ce qui porte atteinte aux principes de la concurrence loyale.

4. CONCLUSION

4.1 Un débat sur les questions détaillées ci-dessus s'impose, d'autant plus dans le contexte spécifique des pays en développement dans l'aviation, tels que l'Inde. Le rôle central de l'OACI dans l'établissement du cadre de l'aviation civile internationale serait encore renforcé par un engagement en faveur de l'« égalité des chances », de la « non-discrimination » et de l'« équité » pour tous les États contractants. Cela permettra à tous les États membres, y compris les pays en développement et les grands marchés d'origine comme l'Inde, de participer équitablement et pleinement à la croissance et aux avantages de l'aviation internationale. L'Inde souligne qu'il ne peut y avoir de véritable égalité des chances lorsque les droits de trafic bilatéraux sont vidés de leur sens par une attribution discriminatoire des créneaux. L'action de l'Assemblée sur ces questions est essentielle pour préserver l'intégrité du système de l'aviation civile internationale et faire en sorte que tous les États puissent tirer profit de leur participation aux services aériens internationaux.

— FIN —