



ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 26 : Développement économique du transport aérien

VERS UN CADRE MODERNISÉ DE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES CRÉNEAUX AÉROPORTUAIRES POUR SOUTENIR LA CROISSANCE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

[Note présentée par le Conseil international des aéroports (ACI)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note invite les États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à appuyer et à orienter la modernisation de la politique d'attribution des créneaux aéroportuaires afin de mieux harmoniser les incitations structurelles dans l'ensemble de l'écosystème de l'aviation, lesquelles visent à promouvoir l'utilisation efficace des capacités, l'accès équitable aux infrastructures aéroportuaires limitées et la connectivité à long terme. Bien que les Lignes directrices mondiales sur l'attribution des créneaux d'aéroports (WASG) aient servi de base technique cohérente pour l'attribution des créneaux et soutenu une croissance coordonnée, le système reste ancré dans des principes établis avant la libéralisation du secteur et se trouve en décalage croissant avec le paysage concurrentiel et les objectifs de politique publique d'aujourd'hui.

La présente note propose des principes de haut niveau destinés à guider l'évolution du cadre de référence mondial et des réglementations nationales en matière d'attribution des créneaux. Elle met l'accent sur la nécessité de la flexibilité, de la transparence et d'une participation effective des États et des aéroports pour garantir que l'attribution des créneaux favorise une croissance durable, serve les intérêts des communautés locales et cadre avec des objectifs plus larges en matière d'aviation et de politique économique.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- a) reconnaître que la politique d'attribution des créneaux est un choix stratégique qui façonne le paysage de l'aviation, et que les cadres devraient évoluer pour correspondre aux besoins et aux priorités du système de l'aviation d'aujourd'hui ;
- b) encourager les États à participer à la modernisation des meilleures pratiques mondiales en matière de créneaux aéroportuaires, notamment en collaborant avec le Conseil mondial des créneaux aéroportuaires (WASB) et en entretenant un dialogue au niveau local pour mettre à jour les réglementations nationales et régionales en matière de créneaux de manière à favoriser une utilisation efficace des infrastructures, un accès concurrentiel et une connectivité à long terme dans l'intérêt général ;
- c) inviter les États à veiller à ce que l'élaboration de la politique d'attribution des créneaux aéroportuaires et la prise de décision en la matière tiennent compte des réalités locales sur le plan des infrastructures et des objectifs plus larges en matière d'aviation et d'économie, en donnant aux exploitants d'aéroports un rôle clairement défini et significatif dans les processus de réglementation et de gouvernance pertinents, tout en préservant l'indépendance de la fonction de coordination des créneaux aéroportuaires.

¹ Versions française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe fournies par l'ACI

<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>	S.o.
<i>Références :</i>	<i>ACI Guidance on Airport Capacity Declarations</i> (Orientations relatives aux déclarations de capacité aéroportuaire) de l'ACI

1. INTRODUCTION

1.1 La reprise mondiale du trafic aérien a accentué la pression sur les aéroports aux capacités limitées. Si la facilitation des horaires et l’attribution des créneaux sont des processus opérationnels, la politique d’attribution des créneaux est un choix stratégique fondamental qui façonne le paysage de l’aviation et la contribution du secteur à la croissance économique nationale, aux objectifs de connectivité et à l’intérêt public au sens large.

1.2 Les principes de base du système des créneaux ont été introduits dans les années 1970 pour permettre aux compagnies aériennes de coordonner leurs horaires de manière informelle afin de maximiser les correspondances. Au fil du temps, ils ont évolué pour devenir un cadre très structuré, inscrit dans les Lignes directrices mondiales sur l’attribution des créneaux d’aéroports (WASG), qui régule la dynamique concurrentielle et répartit la valeur tirée d’infrastructures aéroportuaires limitées entre les transporteurs en place.

1.3 La création du WASB en 2020, comme indiqué dans la note A40-WP/275-EC/22 rectificatif n° 1, a marqué une étape importante vers une gouvernance partagée des WASG en donnant aux exploitants d’aéroports un rôle officiel dans les discussions. Le WASB sert de forum pour la coordination technique entre les parties prenantes du secteur. Toutefois, dans la mesure où la politique d’attribution des créneaux a une incidence directe sur les économies locales, nationales et régionales, il est de plus en plus difficile de la considérer uniquement comme une question technique propre au secteur. Les États et les organismes de réglementation ont un rôle légitime à jouer pour veiller à ce que l’orientation stratégique de la politique d’attribution des créneaux reflète des objectifs plus larges de politique publique, et devraient collaborer avec le secteur pour définir une orientation transparente, équilibrée et tournée vers l’avenir qui reflète les points de vue des parties prenantes pertinentes.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1 À l’époque où les principes fondamentaux de l’attribution des créneaux aéroportuaires ont été définis, la plupart des aéroports étaient détenus et exploités par les États, et le marché des compagnies aériennes était dominé par des transporteurs nationaux appartenant aux États. Ces pratiques volontaires ont été progressivement formalisées dans les WASG, qui constituent la principale référence technique mondiale en matière d’attribution des créneaux. Bien qu’élaborés en tant que pratiques optimales du secteur, les principes des WASG ont été adoptés par de nombreux organismes de réglementation nationaux, ce qui leur donne un poids considérable en matière d’accès aux capacités aéroportuaires limitées.

2.2 Bien que le système ait contribué à faciliter une croissance coordonnée, sa conception est antérieure à la libéralisation du transport aérien et n’a pas évolué au rythme des changements structurels qui ont suivi, notamment la déréglementation des compagnies aériennes, les fusions, la multiplication des groupes composés de plusieurs transporteurs et des coentreprises, l’essor des transporteurs à bas prix et la privatisation des aéroports. Les aéroports, qui fonctionnent désormais comme des entreprises à part entière, gèrent des infrastructures complexes tout en répondant aux besoins des communautés qu’ils desservent. Ces changements soulèvent la question de savoir si les principes fondamentaux de l’attribution des créneaux continuent de servir l’intérêt général.

2.3 Les WASG sont souvent présentés comme neutres et efficaces, mais la neutralité de la gestion ne garantit pas la neutralité des résultats. Une fois attribués, les créneaux aéroportuaires génèrent une valeur commerciale importante pour leur détenteur. Cette valeur, dérivée de l’infrastructure généralement financée et entretenue par les aéroports ou les autorités publiques, est exploitée par les compagnies aériennes grâce à leur capacité de conserver ou d’utiliser les créneaux de telle sorte qu’ils leur confèrent un avantage commercial. Les propositions de révision des règles d’attribution suscitent souvent

des inquiétudes concernant la stabilité du système. Pourtant, les créneaux n'étant pas liés à des destinations ou à des types d'aéronefs précis, des pratiques telles que le changement d'usage par un détenteur, la mobilité des créneaux et les transactions sur le marché secondaire permettent de modifier de façon significative la manière dont les créneaux sont utilisés. L'acceptation sans réserve d'une utilisation flexible des créneaux, combinée à la priorité accordée à la stabilité dès lors que des changements pourraient affecter la dynamique du marché, limite la capacité du système à s'adapter à l'évolution des objectifs politiques.

2.4 Les créneaux sont généralement attribués dans le cadre de processus administratifs sans échange financier direct, mais la manière dont ils sont conservés peut générer des coûts structurels importants pour le secteur de l'aviation. Dans les aéroports encombrés, les barrières à l'entrée peuvent créer des positions dominantes grâce auxquelles les compagnies aériennes en place exercent un contrôle effectif sur des capacités limitées. Le cadre actuel des créneaux aéroportuaires perpétue en fait les privilèges accordés avant la libéralisation du secteur, sans les obligations d'intérêt général ni la supervision réglementaire qui caractérisaient ces régimes. Le système en place peut favoriser la stabilité opérationnelle et les investissements à long terme, mais le droit de conserver l'accès aux créneaux doit être fondé sur des contributions régulières à la concurrence, à la connectivité et à l'efficacité du système.

2.5 Il est essentiel d'aligner la politique d'attribution des créneaux sur les cadres d'investissement à long terme afin de garantir que les capacités des aéroports sont renforcées en fonction de la demande réelle et utilisées efficacement, en vue non seulement de soutenir les performances opérationnelles et économiques des aéroports, mais aussi d'assurer une plus forte croissance régionale et une plus grande valeur ajoutée pour les passagers et les communautés locales.

3. PARTICIPATION DES AÉROPORTS

3.1 La communauté aéroportuaire s'est durablement engagée à moderniser le cadre de la politique d'attribution des créneaux aéroportuaires. Au cours de la dernière décennie, les aéroports ont joué un rôle de plus en plus actif dans les débats mondiaux sur cette politique, en commençant par la création du Groupe d'experts sur l'attribution des créneaux (Expert Group on Slots) du Conseil internationale des aéroports (ACI) World en 2015, suivie de leur participation à l'examen stratégique des Lignes directrices mondiales sur l'attribution des créneaux et leur implication continue au sein du WASB. Si des améliorations techniques ont été apportées, les questions structurelles n'ont pas été pleinement prises en compte, ce qui a freiné une évolution plus profonde du système.

3.2 L'ACI World a également publié ses Orientations relatives aux déclarations de capacité aéroportuaire², document technique de référence largement utilisé qui préconise des déclarations de capacité transparentes, adaptées au contexte local et réalistes sur le plan opérationnel. Les aéroports cherchent naturellement à répondre à la demande du marché en améliorant leur efficacité et en s'adaptant à la croissance, que ce soit pour faciliter les investissements futurs, satisfaire les besoins de la communauté ou remplir des objectifs publics ou commerciaux. La disponibilité opérationnelle au jour le jour de la capacité déclarée dépend toutefois de la performance coordonnée de multiples acteurs, dont les gestionnaires du trafic aérien, les organismes de réglementation, les fournisseurs de services d'assistance en escale, les services de sûreté, les autorités frontalières et les compagnies aériennes. Ces interdépendances mettent en évidence le fait que même si les aéroports jouent un rôle central dans l'évaluation et la déclaration des capacités, leur disponibilité dépend de la performance coordonnée de l'ensemble de l'écosystème de l'aviation.

² ACI World. *Guidance on Airport Capacity Declarations*, First edition. ACI Publications, 2023. Disponible à l'adresse suivante : <https://store.aci.aero/product/guidance-on-airport-capacity-declarations-first-edition/>

4. ANALYSE

4.1 Le chapitre suivant décrit les principaux domaines d'intérêt à traiter afin que la politique d'attribution des créneaux reste adaptée à son objectif dans un environnement opérationnel et politique qui évolue rapidement.

4.1.1 Réévaluation des principes et des résultats

4.1.1.1 Les principes de base des WASG, à savoir la certitude, la flexibilité, la durabilité et la transparence, ont été définis à travers le prisme des compagnies aériennes en place et tendent à renforcer les résultats hérités du passé. La certitude est fondée sur la préséance historique, qui permet aux compagnies aériennes en place de conserver les mêmes créneaux saison après saison si les seuils d'utilisation sont atteints. La flexibilité signifie que les créneaux ne sont pas liés à des destinations ou à des types d'aéronefs particuliers. La durabilité se traduit par le maintien d'un système d'attribution des créneaux sans coût direct, même si les capacités aéroportuaires sont limitées et nécessitent des investissements importants. La transparence met l'accent sur la clarté des procédures, mais ne donne qu'un aperçu limité des résultats de l'utilisation des créneaux.

4.1.1.2 Un cadre modernisé pourrait nécessiter à la fois une réévaluation des principes directeurs et une nouvelle façon de les interpréter. Si ces principes ont favorisé la coordination et la prévisibilité, une perspective tournée vers l'avenir est nécessaire pour rendre possible à terme une évolution efficace et équitable de l'accès aux créneaux : la certitude pour les transporteurs en place est justifiable lorsqu'elle permet également une utilisation optimale des capacités disponibles ; la flexibilité devrait permettre au système de répondre à la demande et aux objectifs de connectivité ; la durabilité devrait prendre en compte la viabilité à long terme des infrastructures aéroportuaires et la résilience du système ; la transparence devrait permettre de vérifier les résultats de l'utilisation des créneaux aéroportuaires, et de déterminer si celle-ci favorise une utilisation efficace des infrastructures aéroportuaires limitées et répond aux besoins des consommateurs ainsi qu'aux objectifs de connectivité.

4.1.1.3 Si les compagnies aériennes optimisent les portefeuilles de créneaux pour leur propre réseau et, dans certains cas, les coordonnent entre plusieurs transporteurs, l'utilisation des créneaux n'indique pas à elle seule si les capacités sont utilisées de manière à favoriser la concurrence, la connectivité ou l'efficacité du système. Les résultats obtenus dans des aéroports très demandés du monde entier montrent que les procédures d'attribution des créneaux peuvent conduire à une utilisation sous-optimale des capacités aux heures de pointe et limiter les possibilités de concurrence.

4.2 Renforcement du dialogue politique entre les États et le secteur

4.2.1 Le WASB constitue un cadre de dialogue pertinent pour la coordination technique. Toutefois, étant donné qu'un consensus entre les partenaires du secteur est nécessaire pour faire évoluer les WASG, il est peu probable qu'un rééquilibrage volontaire permette d'atteindre les objectifs stratégiques plus larges de politique publique. Cette approche risque également de négliger les intérêts légitimes des aéroports dans l'attribution des créneaux, en particulier lorsque ceux qui bénéficient commercialement des arrangements existants ne sont soumis à aucune pression structurelle pour soutenir des réformes. Les États et les organismes de réglementation sont particulièrement bien placés pour veiller à ce que la politique d'attribution des créneaux serve les objectifs d'intérêt public, notamment en assurant un encadrement qui concilie les intérêts de l'ensemble des parties prenantes pertinentes.

4.2.2 Une coopération est nécessaire à deux niveaux complémentaires. Au niveau mondial, les États peuvent contribuer à l'évolution des WASG par un dialogue continu avec le WASB. Ce dernier a convenu de débiter son prochain mandat en novembre 2025 par des discussions sur les visions à long terme de chaque groupe de parties prenantes, dans le but de parvenir à un meilleur alignement à l'échelle du

secteur. L'ACI s'appuie sur cette orientation en encourageant les États à participer à ces discussions, car une réforme significative dépendra de leur participation active. Il faudra également veiller à ce que des participants exerçant un rôle stratégique soient inclus dans la discussion, aux côtés de ceux chargés de la gestion technique.

4.2.3 Au niveau national ou régional, le dialogue entre les organismes de réglementation, les aéroports, les coordonnateurs de créneaux et les compagnies aériennes reste essentiel pour garantir que la réglementation de l'attribution des créneaux tient compte des conditions locales en matière de capacité, des priorités de croissance et des besoins des communautés desservies par les aéroports.

4.3 **Participation constructive des aéroports**

4.3.1 Si la manière dont les compagnies aériennes utilisent les créneaux aéroportuaires contribue à leur utilité commerciale, la valeur d'un créneau découle fondamentalement de l'accès à une ressource limitée et réglementée par l'État. Étant donné leur proximité avec la capacité des infrastructures, les conditions opérationnelles et les besoins locaux, les exploitants d'aéroports offrent une perspective distincte sur la manière dont l'attribution des créneaux aéroportuaires peut servir au mieux la connectivité, la concurrence et l'efficacité à long terme du système. En veillant à ce que les exploitants d'aéroports participent de manière plus significative au processus d'attribution des créneaux, il est possible de faire correspondre les résultats de l'attribution avec les réalités de l'infrastructure et de soutenir la planification à long terme dans l'intérêt général.

5. **CONCLUSION**

5.1 Le cadre actuel d'attribution des créneaux aéroportuaires a permis de gérer la congestion, mais il ne s'est pas adapté à l'évolution de l'écosystème de l'aviation, à la dynamique du marché et aux attentes en matière de politique. Alors que la pression sur les capacités aéroportuaires s'intensifie, l'attribution des créneaux doit mieux servir l'intérêt général ainsi que le développement économique, et doit favoriser une utilisation plus efficace et plus équitable des infrastructures limitées.

5.2 Une politique d'attribution des créneaux aéroportuaires moderne devrait établir des incitations structurelles adéquates pour soutenir une croissance durable, améliorer l'accès et s'inscrire dans un ensemble plus large d'objectifs stratégiques, notamment la connectivité nationale, la concurrence et l'optimisation de l'infrastructure. Les aéroports, en raison de leurs liens étroits avec les communautés locales et de leur responsabilité à long terme en matière de gestion des infrastructures fixes, doivent être davantage impliqués pour veiller à ce que les résultats de l'attribution soient fondés sur la capacité des infrastructures, qu'ils soient alignés sur les priorités locales et qu'ils contribuent à la performance de l'ensemble du système.

5.3 En modernisant la politique d'attribution des créneaux, les États et les organismes de réglementation peuvent contribuer à garantir que l'accès aux capacités aéroportuaires limitées est géré dans l'intérêt général. L'ACI invite instamment le secteur de l'aviation à collaborer avec les États pour faire progresser la modernisation à long terme de l'attribution des créneaux aéroportuaires et encourage l'examen des progrès réalisés dans ce domaine lors de la prochaine assemblée de l'OACI.