



ASSEMBLÉE — 41^e SESSION

COMMISSION ÉCONOMIQUE

Point 35 : Réglementation économique du transport aérien international — Politique

Point 36 : Économie des aéroports et des services de navigation aérienne — Politique

MESURES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS POUR FAIRE FACE AUX INCIDENCES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET EXPÉRIENCES VÉCUES PAR LES ÉTATS EN LA MATIÈRE

(Note présentée par le Conseil de l'OACI)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note expose les mesures économiques et financières pour faire face à l'impact de la pandémie de COVID-19, sur la base des orientations de l'OACI et des recommandations du Groupe de travail du Conseil sur la relance de l'aviation (CART) et de la Conférence de haut niveau sur la COVID-19 (HLCC 2021). Elle résume un ensemble de mesures possibles qui peuvent être explorées par les États et le secteur pour atténuer les problèmes de liquidités et les tensions financières, ainsi que les principes clés de l'appui des gouvernements. Des exemples concrets et des données d'expérience de mise en œuvre de ces mesures sont fournis dans les orientations. La note présente également le plan des travaux futurs de l'OACI sur cet aspect, en mettant l'accent sur l'identification de mesures supplémentaires en fonction de l'évolution de la situation, une assistance pour la mise en œuvre et la coopération entre toutes les parties sur l'aide financière à l'aviation.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- examiner les travaux réalisés par l'OACI (présentés à la section 3) ;
- approuver le programme des travaux futurs de l'Organisation (présenté à la section 4) ;
- tenir compte des informations contenues dans la présente note pour la mise à jour de la résolution A40-9 de l'Assemblée, Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'objectif stratégique — <i>Développement économique du transport aérien.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Les activités de l'OACI visées dans la présente note devraient être entreprises dans le cadre des ressources disponibles dans le budget ordinaire 2023-2025 et/ou au moyen de contributions extrabudgétaires, notamment le Fonds volontaire pour le transport aérien (TRAF), selon les indications contenues dans le Plan d'activités 2023-2025 de l'Organisation.

<p><i>Références :</i></p>	<p><i>Orientations sur les mesures économiques et financières visant à réduire les incidences de l'épidémie du coronavirus sur le secteur de l'aviation</i> https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx <i>Rapport de l'Équipe spéciale du Conseil de l'OACI sur la relance de l'aviation (CART)</i> https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx A41-WP/12-EC/2, Rapport sur l'évolution des aspects économiques des aéroports et des services de navigation aérienne A41-WP/14-EC/4 – Rapport sur les prévisions de trafic à long terme actualisées avec des cas de figure pour l'après-COVID-19 A41-WP/17-EC/7, Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien Plan d'activités de l'OACI pour la période 2023-2025</p>
----------------------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 La pandémie de COVID-19 a eu un effet dévastateur sur l'aviation civile dans le monde. La chute brutale du trafic aérien et les pertes de revenus qu'elle a occasionnées ont causé de graves difficultés financières à toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur, y compris, mais pas seulement, les compagnies aériennes, les aéroports, les fournisseurs de services de navigation aérienne et la production aérospatiale. En réponse à ses conséquences économiques, le secteur aéronautique a pris une série de mesures « d'auto-assistance » dans le but de contrôler les coûts, de maximiser les liquidités et d'accroître l'efficacité opérationnelle.

1.2 Néanmoins, la forte baisse de revenu allait au-delà de la capacité même des mesures de réduction des coûts les plus extrêmes prises par le secteur. Compte tenu du rôle crucial de l'aviation dans l'économie des pays et la relance mondiale après la pandémie, diverses formes de soutien gouvernemental ont été fournies par les États à l'industrie aéronautique mal en point pour lui permettre de maintenir sa stabilité financière et de poursuivre ses opérations.

2. RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE SPÉCIALE DU CONSEIL SUR LA RELANCE DE L'AVIATION (CART) ET DE LA CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU SUR LA COVID-19

2.1 La CART de l'OACI a défini dix (10) principes clés et formulé vingt (20) recommandations sur des mesures mutuellement acceptées et harmonisées aux niveaux mondial et régional pour un redémarrage et une reprise sûrs, sécurisés et durables du secteur de l'aviation. Les principes clés 8 et 9 soulignent la nécessité de stratégies d'assistance financière pour aider l'industrie aéronautique et assurer sa durabilité économique, tandis que la recommandation 10 souligne l'importance d'une « garantie » dans la mise en œuvre de mesures économiques et financières pour soutenir la viabilité financière de l'industrie.

2.2 La recommandation 10 de la CART stipule : « Les États membres devraient envisager des mesures d'urgence extraordinaires appropriées pour soutenir la viabilité financière et maintenir un niveau adéquat d'opérations dans de bonnes conditions de sécurité, de sûreté et d'efficacité, des mesures qui devraient associer toutes les parties, et être ciblées, proportionnées, transparentes, temporaires et conformes aux politiques de l'OACI. Ils devraient en parallèle assurer un juste équilibre entre les intérêts en présence, sans porter atteinte à une concurrence loyale et à la performance sur les plans de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement ».

2.3 L'accent a également été mis sur l'importance du soutien à l'industrie aéronautique lors des sessions plénières ministérielles de la Conférence de haut niveau sur la COVID-19 (HLCC 2021) de l'OACI tenue en octobre 2021. La nécessité de continuer à mettre à disposition des mesures d'aide financière et d'appui réglementaire adéquates lorsque cela est jugé nécessaire a été soulignée, et il a été reconnu à l'unanimité que compte tenu des ressources limitées disponibles pour intervenir en cas de crise, et des priorités conflictuelles, il fallait des efforts concertés de toutes les entités concernées, y compris les institutions financières, les partenaires internationaux et le secteur privé.

2.4 La déclaration ministérielle adoptée lors de la HLCC 2021 a confirmé « l'importance du soutien, notamment économique et financier, fourni au secteur de l'aviation pour maintenir l'exploitation et assurer la prestation des services essentiels tout en préservant une concurrence équitable et l'égalité des chances ». Le résumé des discussions des sessions ministérielles et la déclaration ministérielle sont disponibles à l'adresse : <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>.

3. ORIENTATIONS DE L'OACI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

3.1 Conformément à la Recommandation 10 de la CART, l'OACI a élaboré les *Orientations sur les mesures économiques et financières visant à réduire les incidences de l'épidémie du coronavirus sur le secteur de l'aviation* (<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx>) pour aider les États et le secteur à faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. Ces orientations sont disponibles sur le site web de l'OACI dans toutes les langues officielles de l'Organisation.

3.2 Étant entendu que la responsabilité du rétablissement de leur aviation incombe en premier lieu aux États, les principes clés que ceux-ci devraient suivre sont soulignés au début des éléments indicatifs, suivis d'une série de mesures que peuvent explorer les États et le secteur pour atténuer le problème de liquidités et la pression financière. Les implications et les contraintes potentielles de chacune de ces mesures sont également examinées pour aider les décideurs et les dirigeants du secteur à prendre les décisions appropriées, en fonction de leurs situations et de leurs besoins particuliers. Les orientations relatives à chaque mesure sont complétées par des exemples concrets et des données d'expérience sur la manière dont elles ont été mises en œuvre dans la pratique par les États ou le secteur dans différentes régions.

3.3 *Mesures économiques et financières adoptées par les États.* Le soutien des gouvernements devrait être le « dernier recours » lorsque la gravité de la crise de liquidités dépasse les propres efforts, conventionnels ou innovants, du secteur. Il peut prendre diverses formes, à savoir, financière, réglementaire ou une combinaison des deux.

- a) **L'aide financière publique** peut être fournie directement ou indirectement à l'industrie aéronautique sous les formes suivantes : a) injection de capitaux sous forme de dons ; b) prises de participation du gouvernement ; c) prêts et garanties de prêts du gouvernement ; d) financement de la restructuration ; e) subventions d'exploitation ou dons spécifiques aux routes ; f) subventions ou garanties salariales ; g) allègements fiscaux généraux ; h) allègement des impôts, taxes, redevances et droits liés à l'aviation ; i) ensemble intégré de mesures d'aide financière.
- b) **L'appui réglementaire de l'État** vise à fournir un allègement réglementaire et des flexibilités opérationnelles pour aider le secteur à soutenir les entreprises et les activités dans un contexte de très faible demande. Ces mesures comprennent : a) la suspension temporaire des règles d'attribution des créneaux horaires dans les aéroports ; b) l'allègement temporaire des restrictions réglementaires aux opérations de fret aérien ; c) la dérogation temporaire aux lois sur la concurrence ; d) l'assouplissement des restrictions à l'accès au marché et aux capitaux.

3.4 Le type et la durée du soutien du gouvernement influent considérablement sur la reprise du secteur et ont des incidences sur la structure, la conduite et les performances futures de celui-ci ainsi que du marché en général. Il faudrait donc établir un cadre clair de soutien des États avec une bonne gouvernance. À cet égard, sept principes clés, tirés des politiques et orientations économiques existantes de l'OACI devraient être pris en compte, même en des temps extraordinaires comme ceux de la pandémie de COVID-19, pour préserver une concurrence loyale et éviter les distorsions du marché. Ces principes comprennent : des objectifs bien définis, une évaluation fondée sur des données, largement inclusive et non discriminatoire, ciblée et proportionnée, la transparence et la consultation, un équilibre approprié entre toutes les parties prenantes, et des délais précis.

3.5 **Mesures financières et opérationnelles du secteur.** Le secteur peut prendre une série de dispositions « d'auto-assistance » allant de mesures financières à des mesures opérationnelles pour contrôler les coûts, maximiser les liquidités et accroître l'efficacité des opérations.

- a) **Des mesures financières du secteur** sont normalement mises en place pour reconstituer les réserves de trésorerie et rétablir le bilan à court ou à moyen terme, ainsi que pour poursuivre les activités dans un contexte de réduction de la demande. Ce sont, entre autres : a) la maîtrise et la gestion des coûts ; b) les négociations contractuelles avec les locateurs, les fournisseurs et les prestataires ; c) le financement par capitaux propres ; d) le financement et la restructuration de la dette ; e) la monétisation de la valeur du programme de fidélisation des voyageurs ; f) la titrisation des recettes et des actifs futurs ; g) la réhabilitation ou la réorganisation en vertu des lois sur les faillites.
- b) **Les mesures opérationnelles du secteur**, qui peuvent contribuer à optimiser l'efficacité opérationnelle, sont mises en œuvre avant de chercher à obtenir le concours de parties extérieures. Elles comprennent : a) la rationalisation des routes et le rajustement de la taille de la flotte ; b) la réorientation de la capacité excédentaire de transport de passagers vers des opérations de fret ou d'affrètement ; c) la flexibilité des ajustements tarifaires ; d) des accords de coopération ; e) des fusions et des acquisitions. Dans la mesure du possible, le secteur devrait aussi exploiter les possibilités offertes par l'appui réglementaire gouvernemental susmentionné, comme les flexibilités opérationnelles et l'allègement temporaire des restrictions réglementaires.

3.6 Les mesures énumérées dans les orientations ne sont pas exhaustives, mais les États et le secteur peuvent les prendre en compte lorsqu'ils mettent au point des stratégies et des mesures destinées à atténuer l'incidence économique de la pandémie. En gardant à l'esprit le fait qu'il n'y a pas d'approche « universelle », ils doivent appliquer une méthode appropriée en fonction de leur situation et de leurs besoins.

4. TRAVAUX FUTURS

4.1 Si de nouvelles flambées et la propagation de nouveaux variants du virus continuent de limiter les voyages, le volume du trafic aérien international en particulier restera inférieur aux niveaux d'avant la crise. Même à long terme, le changement des habitudes de voyage peut entraîner une baisse permanente des niveaux de trafic [voir le *Rapport sur les prévisions de trafic à long terme actualisées en fonction des scénarios de l'après-COVID-19* (A41-WP/14-EC/4)]. Il est donc probable que le secteur de l'aviation devra composer avec une baisse de la demande en voyage et des difficultés financières pendant longtemps.

4.2 La détérioration potentielle de la viabilité économique future du secteur pourrait nuire à l'équilibre de l'écosystème de l'aviation, en particulier en ce qui concerne le financement de la modernisation et du développement d'infrastructures aéronautiques de qualité pour répondre aux besoins de capacité post-pandémie (voir le *Rapport sur les faits nouveaux concernant les aspects économiques des aéroports et des services de navigation aérienne* (A41-WP/12-EC/2)). Compte tenu de la constante évolution de la situation et des conséquences associées, des efforts continus seront déployés pour soutenir la reprise sûre et efficace du secteur et accroître sa résilience économique vis-à-vis des futurs chocs exogènes. Conformément au Plan d'activités de l'OACI pour la période 2023-2025, et aux résultats DEV 1 et DEV 3 du plan opérationnel, l'Organisation devra, entre autres :

- a) surveiller et évaluer en permanence l'évolution des conséquences économiques de la pandémie pour déterminer les mesures supplémentaires que peuvent prendre les États et le secteur, y compris pour les prestataires de services, et mettre à jour et étendre les orientations, si nécessaire, pour faire face aux problèmes émergents ;
- b) encourager le partage de données d'expériences entre les États et le secteur, et fournir une assistance, en fonction des besoins, par le biais de webinaires et de formations mondiaux et régionaux, pour soutenir la mise en œuvre de mesures économiques et financières, en faisant usage de ses propres orientations ;
- c) promouvoir la coordination et la coopération entre les États, les institutions financières, les partenaires régionaux et internationaux et le secteur privé pour fournir une aide financière à l'industrie aéronautique.

— FIN —