



## ASSEMBLÉE — 38<sup>e</sup> SESSION

### COMMISSION ÉCONOMIQUE

#### Point 41 : Réglementation économique du transport aérien international

#### RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par le Conseil de l'OACI)

#### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note rend compte des principaux travaux réalisés par l'OACI depuis la dernière session de l'Assemblée dans le domaine de la politique et de la réglementation du transport aérien. Elle passe aussi brièvement en revue les faits nouveaux significatifs survenus dans l'industrie et en réglementation et présente les travaux futurs que l'Organisation doit entreprendre dans ce domaine.

**Suite à donner :** L'Assemblée est invitée :

- a) à examiner les faits nouveaux et les travaux correspondants de l'OACI présentés dans le présent rapport
- b) à approuver le plan des travaux futurs de l'Organisation dans le domaine de la politique et de la réglementation du transport aérien telles qu'elles sont exposées au paragraphe 4 ;
- c) à examiner les renseignements contenus dans la présente note aux fins de la mise à jour de la Résolution A37-20 de l'Assemblée.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note se rapporte à l'Objectif stratégique C — <i>Protection de l'environnement et développement durable du transport aérien.</i>
<i>Incidences financières :</i>	Les activités dont il est question dans la présente note seront entreprises sous réserve de ressources disponibles dans le Budget-Programme 2014–2016 et/ou provenant de contributions extrabudgétaires.
<i>Références :</i>	Doc 9587, <i>Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international</i> Doc 9958, <i>Résolutions de l'Assemblée en vigueur</i> (au 8 octobre 2010) Doc 10008, <i>Rapport de la Commission économique de la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée</i> Doc 101009, <i>Rapport de la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6)</i> A38-WP/56, <i>Résultats de la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6)</i> A38-WP/55, <i>Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien</i>

## 1. INTRODUCTION

1.1 Depuis la 37<sup>e</sup> session de l'Assemblée, les travaux de l'OACI dans le domaine de la politique et de la réglementation du transport aérien se sont axés sur la promotion des éléments d'orientation de l'Organisation sur les aspects économiques du développement durable du transport aérien, et sur la préparation de la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6, Mars 2013).

1.2 Reconnaissant que le transport aérien fait partie intégrante du système de l'aviation civile et qu'il contribue grandement au développement économique et au commerce mondial, le Conseil a établi pour le triennat 2014-2016 un nouvel Objectif stratégique, *Développement économique du transport aérien*, pour guider l'Organisation dans ses travaux de promotion du développement d'un système de l'aviation civile sain et économiquement viable. En envisageant la tenue de la sixième Conférence mondiale de transport aérien, le Conseil s'est entendu sur le thème de la « Durabilité du transport aérien ». Conformément à une définition adoptée par les Nations Unies, la « durabilité » est un concept économique, social et environnemental qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Dans le contexte du transport aérien, cela signifie que le système du transport aérien devrait être abordable et respectueux de l'environnement tout en étant exploité de manière sûre, sécurisée, équitable et efficace. Il devrait offrir des choix de services aériens tout en appuyant une économie compétitive et un développement régional équilibré.

## 2. TRAVAUX RÉALISÉS PAR L'OACI

2.1 **Conférence de l'OACI sur les négociations relatives aux services aériens (ICAN).** L'Organisation continue de fournir ce mécanisme novateur aux États membres. Depuis son lancement en 2008, des événements ont lieu tous les ans, dans différentes régions, avec une participation accrue. ICAN/2011 a eu lieu à Bombay (Inde), organisée par le Ministère de l'aviation civile de l'Inde ; et ICAN/2012 s'est tenue à Jeddah (Arabie saoudite), organisée par l'Autorité générale de l'aviation civile d'Arabie saoudite. En 2012, 107 États (soit 56 pour cent des membres de l'OACI) avaient utilisé ce mécanisme au moins une fois, ce qui a abouti à la signature de plus de 300 accords et arrangements de services aériens, dont nombre d'accords « ciel unique ». En écho de la Résolution A37-20, les États ont largement reconnu la valeur de l'ICAN comme moyen efficace et économique de mener des négociations en matière de services aériens.

2.2 **Symposiums mondiaux et séminaires régionaux.** Durant le triennat, le Secrétariat a organisé plusieurs symposiums mondiaux et séminaires régionaux dans le cadre des préparatifs en vue d'ATConf/6. En avril 2012, l'Organisation a tenu un Symposium de l'OACI sur le transport aérien (IATS), en partenariat avec la Société de recherche de transport aérien, sur le thème des *Stratégies et outils de développement durable du transport aérien*. Le symposium a dégagé les principaux obstacles au développement durable du transport aérien et exploré des stratégies pour les surmonter, notamment des outils de soutien à la mise en œuvre ; des renseignements supplémentaires sont fournis en appendice.

2.3 L'Organisation a organisé une série de séminaires régionaux de courte durée et ciblés, en coopération avec les organisations régionales et les bureaux régionaux de l'OACI dans différentes régions, notamment : Rabat (Maroc, juillet 2012), pour les États arabes ; Buenos Aires (Argentine, juillet 2012), pour les États d'Amérique latine ; Martinique (France, octobre 2012), pour les États des Caraïbes ; Dakar (Sénégal, octobre 2012), pour les États africains ; Paris (France, novembre 2012), pour

les États européens ; et Hong Kong (Chine, janvier 2013), pour les États de la Région Asie et Pacifique. En outre, le Secrétariat a tenu des réunions préparatoires avec quelques États. Enfin, un symposium d'une journée en préparation d'ATConf/6 a eu lieu le 17 mars 2013 à l'intention des participants à la Conférence, qui ont entendu des points de vue propres à susciter la réflexion et des débats riches d'enseignements de la part des acteurs clés et des experts en ce qui concerne les principaux défis auxquels fait face la communauté de l'aviation et les options politiques qui s'offrent à elle. Ces réunions préparatoires ont sensibilisé davantage les États sur l'ordre du jour d'ATConf/6 et les questions clés connexes, ce qui a eu pour effet d'augmenter la participation à la Conférence.

2.4 Le quatrième symposium préparatoire de l'Assemblée se tiendra les 21 et 22 septembre 2013, au siège de l'OACI. Cet événement sera organisé conjointement avec l'Institut de droit aérien et spatial de l'Université McGill et abordera des questions clés en matière d'économie, de gestion et de réglementation du transport aérien et fournira un forum préparatoire à la 38<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'OACI.

2.5 **Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien ATRP).** Ces trois dernières années, le Groupe d'experts a continué de fournir des avis et une assistance au Secrétariat de l'OACI concernant plusieurs tâches, comme l'élaboration de modèles de clauses bilatérales sur l'attribution de créneaux. Conformément aux nouveaux termes du mandat approuvés par le Comité du transport aérien (ATC), le Groupe d'experts a tenu sa onzième réunion (ATRP/11) en juin 2012 et, à cette occasion, il a formulé des avis et des recommandations aux fins de la préparation de la conférence. Durant la période précédant ATConf/6, le Secrétariat a continué de consulter le Groupe d'experts lorsqu'il avait besoin de ses avis et de son assistance.

2.6 **Politique et éléments indicatifs de l'OACI.** Suite à la Résolution A37-20 de l'Assemblée (Appendice A, Section V), le Secrétariat a actualisé la base de données des Accords sur les services aériens du monde (WASA), portant le champ d'application à 2 480 accords concernant 166 États, et le modèle d'accord sur les services aériens (MASA). À titre de tâche permanente, le Secrétariat a continué de suivre les principaux faits nouveaux dans l'industrie et en réglementation dans le domaine du transport aérien international. Par exemple, il a compilé des renseignements sur les règles et pratiques des États et de l'industrie en ce qui concerne la protection des consommateurs, et il en a publié le sommaire, avec les mises à jour ultérieures, sur le site web de l'OACI ([http://www.icao.int/sustainability/pages/eap\\_ep\\_consumerinterests.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_consumerinterests.aspx)). En outre, le Secrétariat de l'OACI a participé aux travaux de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) aux fins de l'élaboration d'une convention sur la protection des touristes et des fournisseurs de services touristiques, pour veiller à la coordination entre les deux organisations et éviter le chevauchement des activités.

2.7 **Coopération avec les parties prenantes de l'aviation.** L'OACI a accru son engagement auprès de l'industrie et des autres parties prenantes en encourageant le développement durable du transport aérien et en matière d'élaboration de politique. Aux fins de cette coopération, le 18 avril 2012, durant l'IATS, des représentants du Conseil international des aéroports (ACI), de la Civil Air Navigation Services Organization (CANSO) et de l'Association internationale du transport aérien (IATA) ont présenté à l'OACI une déclaration signée par l'industrie durant le Sommet sur l'aviation et l'environnement, en mars 2012 ; la déclaration proclame le soutien dans un effort conjoint de la promotion du développement durable du transport aérien dans le monde. Le 18 mars 2013, durant ATConf/6, l'OACI a signé une déclaration conjointe avec l'OMT sur l'aviation et le tourisme afin de renforcer la coopération sur des questions de priorité commune, telles que la protection des passagers et des touristes, la facilitation des visas et les redevances.

### 3. FAITS NOUVEAUX IMPORTANTS

3.1 Il est rendu compte ci-dessous faits nouveaux importants survenus dans l'industrie et la réglementation depuis la dernière session de l'Assemblée. Un rapport plus détaillé, intitulé *Survole de la réglementation et de l'industrie*, sera affiché sur le site web de l'Assemblée, à la rubrique « Documentation ».

3.2 **Faits nouveaux dans l'industrie.** Ces trois dernières années, la croissance du trafic passagers a reflété la croissance économique positive mondiale. Le fret aérien est également devenu plus en plus important pour le commerce mondial, avec une augmentation de 18,5 pour cent des tonnes-kilomètres réalisées durant cette même période. Dans l'ensemble, une croissance du trafic international impressionnante et la dynamisation du marché intérieur dans les pays en développement, couplée à une croissance économique plus élevée dans les pays développés (dont certains ont été gravement touchés par une crise de la dette souveraine) ont créé un profil à deux vitesses entraînant des disparités régionales dans le développement de l'industrie du transport aérien. Néanmoins, l'industrie des compagnies aériennes a poursuivi sa transformation structurelle afin de s'adapter au marché dynamique, confirmant la tendance au regroupement des compagnies aériennes par le biais d'alliances, d'investissements transfrontaliers en actions, et de fusions. Tandis que les compagnies à faible coût ont continué à prendre de l'ampleur, notamment en Asie et en Europe, et à augmenter leur part du marché, les réseaux de compagnies aériennes ont également pris de mesures pour s'adapter aux défis, notamment l'établissement de personnalités comptables ou de filiales séparées afin d'exploiter des services court-courrier à bas coût. Quoique l'industrie des compagnies aériennes ait prouvé sa résistance en période de difficulté, elle continue d'être vulnérable à l'incidence résultant de facteurs extérieurs, comme le climat économique local et international, la fluctuation des prix du pétrole et l'instabilité sociale.

3.3 **Faits nouveaux en réglementation.** La tendance à la libéralisation du transport aérien s'est poursuivie et, au niveau bilatéral, entre 2011 et mars 2013, les États ont signé quelque 115 accords ciel ouvert, portant à plus de 410 le nombre total d'accords de ce type signés depuis 1992. Les États ayant signé un ou plusieurs accords ciel ouvert sont au nombre de 145, soit 76 pour cent des États membres de l'OACI. Au niveau régional, l'Union européenne (UE) a continué de conclure des accords libéraux avec des partenaires majeurs et, en parallèle, d'autres groupements régionaux ont également poursuivi leur programme de libéralisation via l'élaboration et l'adoption d'arrangements intra-régionaux et interrégionaux de libéralisation. Par exemple, en novembre 2010, des membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ont adopté un plan pour créer un marché ciel ouvert unique d'ici 2015. Les États membres de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) ont également conclu un accord sur l'élaboration d'un régime ciel ouvert dans la région. Au niveau multilatéral, rien n'a bougé à l'Organisation du commerce mondial concernant l'examen de l'Annexe sur le transport aérien.

3.4 Les questions émergentes, telles que la concurrence loyale et protection des consommateurs, ont été l'objet d'une attention accrue en matière de réglementation.

3.5 En ce qui concerne la question de la concurrence loyale au niveau multilatéral, un grand nombre d'États se sont récemment tournés vers des solutions régionales. Plusieurs organismes régionaux, comme l'Union africaine (UA), en coordination avec la Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC) l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Commission arabe de l'aviation civile (CAAC) et la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC), ont élaboré des dispositions sur la concurrence loyale, en utilisant dans certains cas des orientations de l'OACI. Il y a un besoin reconnu de coopération parmi les autorités de la concurrence, notamment dans le contexte de l'approbation des alliances et des fusions.

3.6 Dans le domaine de la protection des consommateurs, des États et organismes régionaux, comme l'Union européenne, ont actualisé ou formulé des règles afin de répondre aux préoccupations et renforcer les mesures de protection des passagers aériens. L'OMT a lancé l'élaboration d'une convention sur la protection des touristes et des fournisseurs de services touristiques

#### 4. TRAVAUX FUTURS

4.1 L'établissement de l'Objectif stratégique : *Développement économique du transport aérien* de l'OACI donnera une orientation sur les mesures concrètes à entreprendre durant le prochain triennat, ce qui se traduira par un travail considérable pour l'Organisation.

4.2 Afin de faire progresser ses objectifs stratégiques, l'Organisation prévoit des travaux dans le domaine de la réglementation économique du transport aérien de la manière exposée ci-dessous, en tenant compte de la mise en œuvre des recommandations correspondantes d'ATConf/6 approuvées par le Conseil.

4.3 L'Organisation fera le suivi des résultats d'ATConf/6 par le biais de consultations régulières avec le Groupe d'experts sur la réglementation du transport aérien (ATRP).

4.4 L'Organisation s'engagera auprès des États membres, de l'industrie, des organisations internationales et des autres parties prenantes afin de faire progresser le développement du transport aérien. Elle encouragera la collaboration avec d'autres organisations internationales afin de traiter des questions émergentes d'intérêt commun dans le domaine du transport aérien.

4.5 À l'appui d'une vision à long terme de la libéralisation du transport aérien international, l'Organisation fournira aux États le mécanisme de l'ICAN, en améliorant son utilisation, notamment pour les réunions à caractère régional ou multilatéral, et en offrant des séminaires sur la concurrence loyale afin d'encourager la coopération entre les autorités en la matière.

4.6 L'Organisation élaborera un ensemble de principes de base sur la protection des consommateurs.

4.7 L'Organisation veillera à ce que les politiques, orientations et autres éléments relatifs à la réglementation économique demeurent pertinents et à jour et puissent être adaptés à l'évolution de la situation et aux besoins des États

4.8 L'Organisation fera le suivi des faits nouveaux significatifs dans le transport aérien international et en tiendra informés les États, et elle fournira également un soutien et une assistance aux États membres dans le domaine de la réglementation économique, par le biais de séminaires réalisés sur une base de recouvrement des coûts, et par le biais de cours de formation.

4.9 Si besoin est, l'Organisation réalisera des analyses quantitatives et qualitatives du développement du transport aérien concernant les questions d'intérêt majeur et elle partagera ses analyses avec les États, les organisations internationales et l'industrie.

4.10 L'Organisation créera un fonds du transport aérien aux fins de contributions volontaires de la part des États membres pour renforcer les travaux de l'OACI dans le domaine de la réglementation économique du transport aérien. Ce fonds devrait être administré de manière transparente conformément aux règles de gouvernance et aux politiques de l'OACI.



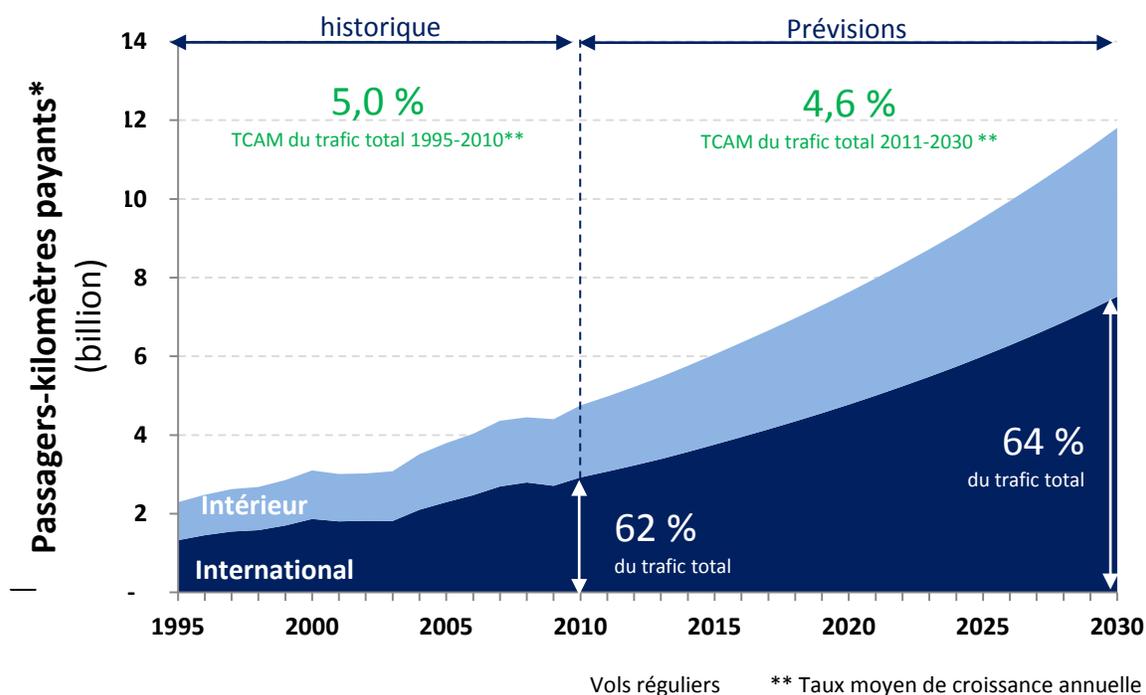
## APPENDICE

### RENSEIGNEMENTS DE RÉFÉRENCE

#### 1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT AÉRIEN

1.1 Depuis 1995, le produit intérieur brut (PIB) mondial a augmenté de 2,8 pour cent par an. Durant la même période, le transport mondial de passagers (exprimé en passagers-kilomètres payants) progressait au taux de croissance annuel moyen de 5,0 pour cent. Selon l'industrie, environ 50 millions de personnes sont employées dans l'aviation et les activités de tourisme connexes, et quelque 10 millions d'entre elles travaillent directement dans le transport aérien. En dépit des défis passés et anticipés au développement du transport aérien, et ainsi qu'il est détaillé dans la Circulaire 333, *Perspectives du transport aérien mondial d'ici 2030*, l'OACI prévoit une croissance durable similaire du trafic au cours des 20 prochaines années (voir **Graphique A** ci-dessous). Selon les estimations, d'ici 2030, le nombre de passagers sur des vols services réguliers dans le monde devrait plus que doubler, passant de 2,9 milliards en 2012 à plus de 6 milliards par an. La croissance prévue du transport aérien est néanmoins entravée par des obstacles cycliques et structurels, ainsi qu'il est expliqué ci-après.

GRAPHIQUE A



Source : OACI, Cir 333 *Perspectives du transport aérien mondial d'ici 2030*

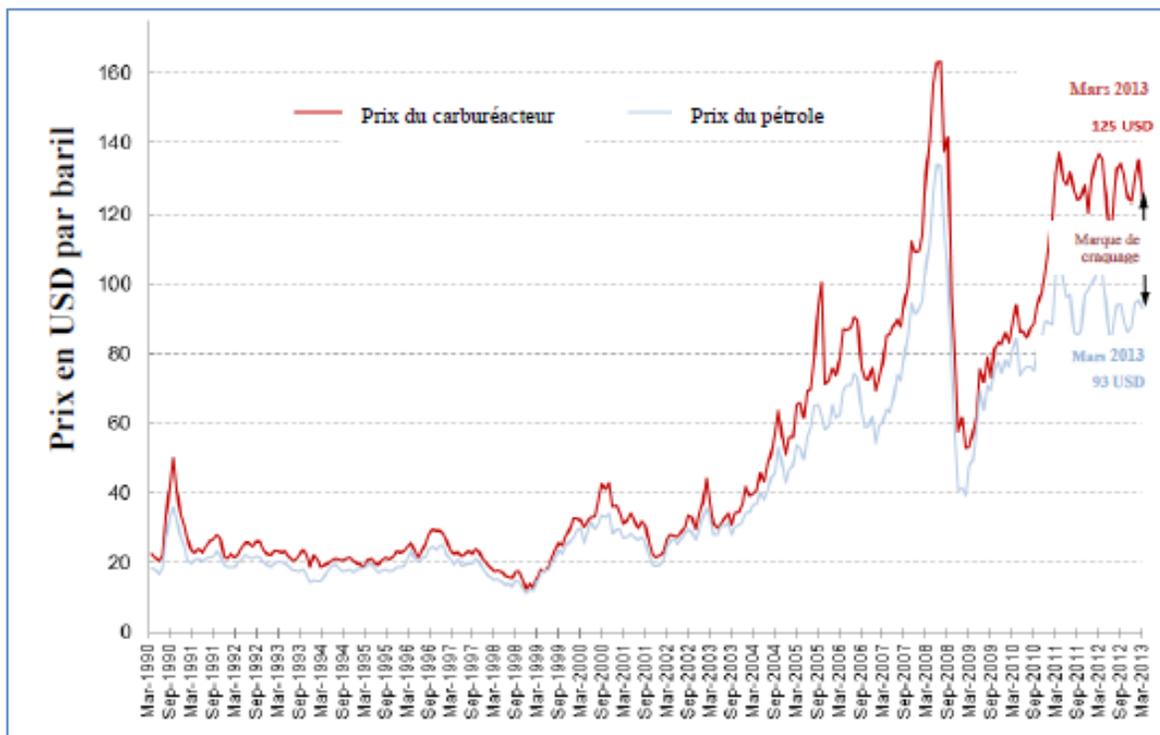
## 2. OBSTACLES À LA PÉRENNITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

### 2.1 Obstacles cycliques

2.1.1 *Volatilité du coût du carburant* – Comme le montre le **Graphique B** ci-dessous, tandis que les prix du pétrole et du carburant ont en général fluctué entre 20 et 40 USD le baril entre 1990 et 2003, ils sont passés de 40 à 150 USD le baril de 2003 à 2012 (un ratio de 1 à 4). Le coût du carburant est un élément sur lequel la direction des transporteurs aériens a très peu de contrôle car il est directement lié à l'approvisionnement mondial et à la demande de brut. Bien que les compagnies aériennes puissent se prévaloir de certains outils financiers, tels que les couvertures-carburants, pour maintenir des coûts plus stables, de moins en moins d'exploitants aériens génèrent assez de liquidités pour tirer parti de ces stratégies. En conséquence, des variations brutales des prix du pétrole ont probablement une incidence grave sur les coûts des exploitants et le pourcentage de marge bénéficiaire, et peuvent menacer la viabilité financière.

### GRAPHIQUE B

*Instabilité des prix du pétrole et du carburant (1990-2012)*

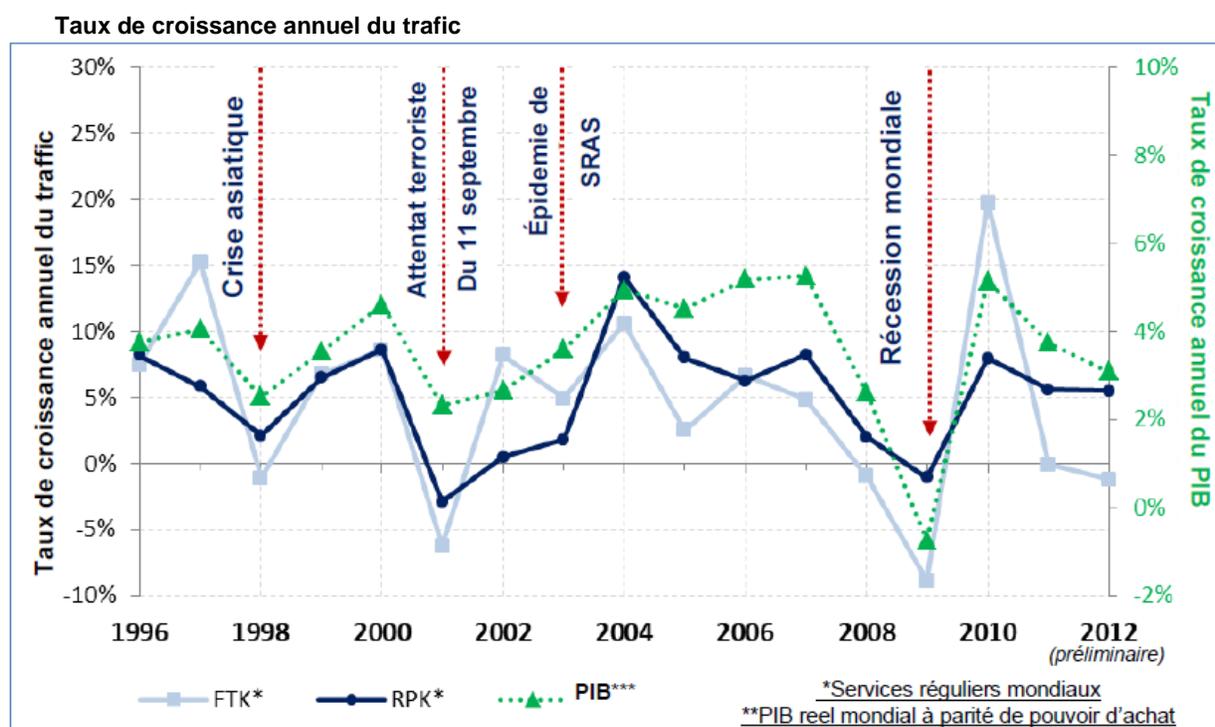


Source : Site web de Energy Information Administration des États-Unis.

2.1.2 *Autres obstacles cycliques* – Durant les 15 dernières années en particulier, le développement de l’aviation civile a été durement touché, directement ou indirectement, par plusieurs crises liées à l’aviation (**Graphique C** ci-dessous). La crise économique asiatique en 1997, les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la flambée du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2003, et les crises financières mondiales de 2008 et 2009 ont toutes porté préjudice à la rentabilité globale du système de l’aviation civile.

### GRAPHIQUE C

*Le trafic aérien mondial par rapport à la croissance économique*



Source : OACI et IHS/Global Insight

## 2.2 Obstacles structurels

2.2.1 *Restrictions de l'accès au marché et de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens* – Ces deux restrictions pèsent lourdement contre l’expansion du marché et un accès plus large aux marchés financiers. À l’évidence, elles sont une entrave à une industrie plus efficace des compagnies aériennes et à une plus grande diversité des services offerts par le marché, qui pourraient profiter aux consommateurs.

2.2.2 *Fragmentation de la réglementation* – Les deux domaines où la convergence en matière de réglementation fait défaut sont les politiques de la concurrence et la protection des consommateurs. Concernant cette dernière, la réglementation couvre en général des questions comme la transparence des prix ; l'assistance aux passagers en cas de retard, d'annulation et/ou de refus d'embarquement ; ainsi que l'assistance aux passagers handicapés. Le problème, en l'occurrence, réside en leur fragmentation pouvant fournir différents mécanismes de protection qui se chevauchent et finissent par engendrer une incertitude opérationnelle et juridique pour les usagers et les exploitants. Dans ce contexte, la sixième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/6) a pris acte de l'importance de la ratification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, adoptée à Montréal le 28 mai 1999 (MC99). Les États qui ne l'ont pas ratifiée ont été fortement encouragés à en devenir parties et l'OACI a été vivement encouragée à fournir son assistance à cette fin.

2.2.3 *Contraintes en matière d'infrastructure* – Le développement économique du transport aérien est limité par la disponibilité de l'infrastructure. Afin de satisfaire à la demande croissante de trafic aérien, un élément essentiel du système de l'aviation aérienne est la disponibilité d'un nombre suffisant d'aérodromes et d'une capacité suffisante de services de navigation aérienne.

## 2.3 **Autres obstacles**

2.3.1 Un obstacle majeur à la croissance durable du transport aérien est la récente prolifération de prélèvements divers, notamment des taxes ou redevances. Par exemple, dans certains États européens, des taxes s'appliquant aux passagers du transport aérien mais non aux autres modes de transport international ont été introduites sous l'appellation de « droits des passagers aériens », « taxe de transport aérien » et « taxe sur les voyages aériens », dont le montant va de 4 à 260 USD selon la destination et la classe de voyage. D'autres taxes, à des fins non aéronautiques, telles que les taxes de « solidarité » destinées à lutter contre différents types de maladies, ont été introduites dans près de 12 États. Ces dix dernières années ont également vu l'instauration de taxes touristiques dans certaines régions, en particulier en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans une moindre mesure en Afrique, allant 1,50 à 55 USD. Dans nombre de cas, les recettes tirées de taxes touristiques comme la « taxe d'amélioration du tourisme » et « le prélèvement promotionnel du voyage » ne sont pas réinvesties dans le développement touristique. D'autres États imposent une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et diverses taxes de vente sur a) le carburant et d'autres articles achetés à l'intérieur de leurs frontières, mais utilisés pour les vols internationaux ; b) les redevances de navigation aérienne et de survol, les droits des passagers et/ou les frais de services ; c) les achats de biens en immobilisations comme l'importation d'aéronefs; et d) les transactions aéronautiques internationales sur le fret ou les excédents de bagages.