



**NOTE DE TRAVAIL**

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF)**

**SIXIÈME RÉUNION**

**Montréal, 18 – 22 mars 2013**

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

**2.1 : Accès aux marchés**

**ATTRIBUTION DE CRENEAUX**

(Note présentée par le Secrétariat)

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

La présente note de travail examine la question de l'attribution de créneaux en évaluant la situation actuelle et son impact sur le transport aérien international. Elle présente aussi des informations sur les pratiques réglementaires des États et les travaux et éléments d'orientation connexes de l'OACI.

**Suite à donner :** La Conférence est invitée :

- a) à examiner les informations et l'évaluation présentées dans la présente note ;
- b) à entériner les conclusions présentées au paragraphe 5; et
- c) à adopter les recommandations présentées au paragraphe 6.

*Références :*

Les documents de références d'ATConf/6 se trouvent à l'adresse [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

**1. INTRODUCTION**

1.1 Les créneaux aux aéroports sont des périodes spécifiques allouées pour permettre à un aéronef d'atterrir ou de décoller à un aéroport. Là où la demande de créneaux à un aéroport dépasse l'offre disponible, l'aéroport peut être considéré comme « contraint pour des raisons de capacité », et alors un processus « d'attribution de créneaux » est mis en œuvre. La contrainte de capacité ne peut se produire qu'à certaines périodes du jour ou à certains jours de la semaine, ou même durant des saisons spécifiques.

1.2 La question de l'attribution de créneaux est liée aux situations qui prévalent à certains aéroports dans des États spécifiques, mais chacune de ces situations locales a un impact sur l'accès aux marchés et sur l'exploitation des services aériens internationaux à partir de n'importe quel aéroport d'un autre État. Au fur et à mesure que le trafic continue de croître et que les opérations de réseau en étoile continuent d'augmenter, l'attribution de créneaux devient omniprésente dans les régions du monde où la demande actuelle dépasse de loin l'attribution initiale de créneaux.

## 2. EVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

2.1 À mesure que le trafic aérien continue de dépasser la capacité disponible en matière de pistes, de stationnements et de traitement des passagers, le manque de créneaux touche un nombre croissant d'aéroports au décollage et à l'atterrissage. La situation varie énormément selon les régions. Selon l'Association du transport aérien international (IATA), le nombre total d'aéroports à capacité contrainte qui ont été étiquetés comme aéroports pleinement coordonnés ou aéroports de niveau 3<sup>1</sup> et qui sont soumis à l'attribution de créneaux dans le cadre du système de coordination des horaires de l'IATA est passé de 136 en 2000 à 155 en 2010, et en 2012, ce nombre devrait atteindre 159 (104 en Europe, dont 92 dans les 27 États membres de l'UE, 43 dans la région Asie-Pacifique, les 11 autres étant répartis au Moyen-Orient, en Amérique du Nord et en Afrique du Sud). En outre, 121 aéroports à travers le monde connaissent un niveau quelconque de congestion. Si les volumes de trafic continuent de croître plus rapidement que les investissements dans l'expansion de la capacité, il faudra s'attendre à ce que bon nombre des 121 aéroports qui connaissent la congestion deviennent des aéroports pleinement coordonnés ou de niveau 3.

2.2 De plus, les modèles de trafic influencent également la disponibilité de créneaux au décollage et à l'atterrissage. La pratique d'exploitation en étoile adoptée par les compagnies aériennes crée des banques ou des vagues de vols qui arrivent à un aéroport en provenance d'origines diverses et en repartent peu après vers de nombreuses destinations. Si cette pratique aide à réduire au minimum le temps que les passagers passent à changer d'avion, elle crée une série de périodes de pointe pendant toute la journée, réduisant ainsi la disponibilité des créneaux à ces aéroports-pivots.

2.3 La question de l'attribution de créneaux, qui est par définition une question mondiale qui nécessite des règles compatibles, sinon alignées, devrait donc se poser avec plus d'acuité et placer de plus en plus des contraintes sur le développement de l'industrie du transport aérien.

2.4 L'insuffisance des créneaux affecte de manière fondamentale la capacité des transporteurs aériens à exercer les droits d'accès aux marchés accordés aux États en vertu des accords de services aériens (ASA). Par exemple, à la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS) de 2008, les États africains ont fait part des difficultés qu'ils éprouvent de plus en plus pour obtenir des créneaux à certains aéroports hors de l'Afrique, que des transporteurs aériens africains souhaiteraient desservir. Les États africains ont été d'avis que ces difficultés ont eu un impact négatif sur l'accès et l'exploitation des compagnies aériennes africaines sur les routes internationales hors de l'Afrique, et les États africains qui sont propriétaires des compagnies aériennes concernées devraient appliquer les principes de réciprocité et d'équité qui sont contenus dans les ASA pour résoudre les questions de créneaux.

2.5 Si l'expansion des infrastructures aéroportuaires et, dans certains cas, l'utilisation accrue des installations existantes peut offrir une solution ou une amélioration importante à long terme, des solutions réglementaires à court terme pour l'attribution de créneaux sont souvent difficiles à trouver et, une fois qu'elles le sont, elles sont quelques fois sujettes à des contentieux.

---

<sup>1</sup> Les aéroports de niveau 3 sont des aéroports où la demande d'accès aux pistes ou aux portes dépasse la capacité de l'aéroport, ce qui se traduit par le besoin d'allouer des créneaux aux compagnies aériennes selon le système de coordination des horaires de l'IATA.

### 3. TRAVAUX DE L'OACI ET ELEMENTS D'ORIENTATION CONNEXES

3.1 L'OACI a examiné cette question en profondeur, dans le contexte de l'accès aux marchés ainsi que du développement des infrastructures. Les orientations de politique élaborées par l'OACI comprennent : une étude sur les *Incidences de la réglementation sur l'attribution de créneaux de départs et d'arrivées aux aéroports internationaux* (Circulaire 283, publiée en 2001), les conclusions d'ATConf/5 sur la question (Doc 9819, Rapport d'ATConf/5), et des clauses-types sur les accords bilatéraux de services aériens.

3.2 Les orientations de l'OACI prévoient essentiellement qu'« en libéralisant l'accès aux marchés, il convient de porter dûment attention aux contraintes liées à la capacité des aéroports et aux besoins à long terme en matière d'infrastructures » et que « tout système d'attribution de créneaux horaires devrait être juste, non discriminatoire et transparent et tenir compte des intérêts de toutes les parties prenantes. Un tel système devrait également être universellement compatible, destiné à maximiser l'utilisation de la capacité aéroportuaire, simple, pratique et économiquement viable ». Dans l'élaboration de solutions à ce problème, les États devraient tenir compte du cadre juridique établi par la Convention de Chicago, des obligations prévues par les accords de services aériens, des règles régionales et nationales applicables et des mécanismes volontaires existants pour gérer l'insuffisance de la capacité aéroportuaire.

3.3 Depuis ATConf/5, les contraintes de capacité aéroportuaire ont augmenté, en dépit du fait que de nombreux aéroports ont construit de nouvelles pistes et élargi l'utilisation de leurs installations. De nombreux États continuent de connaître des problèmes d'obtention de créneaux pour leurs transporteurs, et les efforts déployés par les États pour aider leurs transporteurs n'ont pas abouti. Cette situation a créé une certaine frustration chez les parties concernées. Donnant suite à la demande adressée à l'OACI par les États africains de prendre d'autres mesures pour traiter de la question de l'attribution de créneaux à la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS), en 2008, le Conseil de l'OACI a chargé le Secrétariat d'étudier la possibilité d'élaborer des clauses bilatérales-types sur l'attribution de créneaux.

3.4 En conséquence, le Secrétariat a élaboré, en consultation avec le Groupe ATRP, trois options de clauses bilatérales-types basées sur les pratiques des États et les orientations de l'OACI, options qui sont présentées à l'Appendice A. Ces options ont été examinées en janvier 2011 par le Comité du transport aérien, qui a entériné la première option comme clause-type à insérer dans le Modèle d'accord sur les services aériens (MASA) de l'OACI en vue de sa diffusion aux États pour un usage facultatif. Le Comité est également convenu que les États devraient être informés de l'existence des deux autres options, étant entendu que les États sont entièrement libres de décider s'ils souhaitent utiliser l'une quelconque des clauses proposées. Il a été demandé au Secrétariat de continuer de suivre l'évolution de la situation et d'entreprendre d'autres travaux en vue de fournir d'autres options pouvant être plus largement acceptées. Il convient de noter qu'en janvier 2012, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenu à Addis Abeba (Éthiopie) a entériné une « politique d'aviation civile africaine » qui demande notamment aux États africains d'utiliser dans leurs accords de services aériens l'option 2 de la clause type .

3.5 Enfin, dans le contexte des redevances d'aéroport, l'OACI a élaboré des orientations détaillées sur l'établissement de prix économiques pour les aéroports congestionnés, qui sont contenues dans le Doc 9562, *Manuel sur l'économie des aéroports*.

#### 4. DISCUSSION

4.1 Depuis ATConf/5, la question des contraintes de la capacité des aéroports et la recherche de solutions appropriées au problème d'attribution de créneaux continue d'être un défi pour les gouvernements, les exploitants d'aéroports, et l'industrie du transport aérien. Les politiques et les pratiques des États pour traiter de la question de l'attribution de créneaux varient également. La plupart des pays appliquent jusqu'ici le système de l'IATA qui est présenté dans les « Lignes directrices de l'IATA en matière d'attribution de créneaux »; ces lignes directrices contiennent une série de règles convenues par les compagnies aériennes et les coordonnateurs de créneaux. Certains États ont adopté leur propre règlement, qui s'inspire souvent des principes contenus dans les lignes directrices mondiales de l'IATA. Par exemple, l'Union Européenne (UE) et les États Unis ont adopté leurs propres règlements concernant l'attribution de créneaux, qui ont subi quelques révisions et ajustements au cours des dernières années. Dans certains cas, des États ont traité de cette question dans le cadre de leurs ASA. Il y a également des cas où des « échanges de créneaux » ont été autorisés à des aéroports hautement congestionnés. Cette fragmentation de l'approche réglementaire a attiré quelques critiques au cours des dernières années.

4.2 En outre, il a été indiqué que les procédures existantes d'attribution de créneaux n'ont pas de mécanismes de sanction, ce qui pourrait démotiver certains exploitants aériens à adopter des pratiques qui diminuent l'efficacité du processus d'attribution de créneaux, tels que la surestimation des créneaux, le retard dans le retour des créneaux et la sous-utilisation. Ces carences doivent être examinées.

4.3 Il est clair qu'une capacité aéroportuaire et des créneaux insuffisants ont un impact négatif sur la capacité des transporteurs aériens d'exercer les droits d'accès aux marchés, mais cela constitue un empêchement physique qui ne peut pas être résolu avec des solutions à court terme. En raison de la nature du problème, il est difficile de prescrire une solution universelle, car les pénuries de capacités varient d'un aéroport à l'autre. Cependant, il est nécessaire que les États, les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports abordent cette question avec une perspective plus large et à long terme, en accordant la considération nécessaire aux exigences et aux contraintes en matière de capacité dans la planification du développement des infrastructures. À cet égard, sur la recommandation du Groupe ATRP, le Secrétariat a réalisé une deuxième enquête sur les contraintes actuelles et futures de la capacité des aéroports ; les résultats de cette enquête sont présentés à l'Appendice B. Il convient de noter que les résultats de l'enquête ne sont pas suffisamment concluants pour fournir des informations pertinentes à la Conférence.

4.4 En ce qui concerne les difficultés ou les controverses au sujet de l'attribution de créneaux, l'approche la plus pratique consiste pour les États à traiter de ces questions de la manière recommandée par les orientations de l'OACI, c'est-à-dire. par la consultation et les mécanismes de résolution des différends prévus par les ASA ou par d'autres instances disponibles. Entre temps, il est nécessaire que les États, en coordination avec l'industrie de l'aviation et l'OACI, continuent de revoir la mise en œuvre des règles et procédures existantes en matière de créneaux, tel que le principe « vous l'utilisez ou vous le perdez », l'échange de créneaux, la vente/achat de créneaux, et les règles locales qui diffèrent du WSG de l'IATA, et d'examiner si les changements sont appropriés, en considérant toutefois la nécessité d'une compatibilité mondiale des règles. À cet égard, l'OACI peut continuer à jouer un important rôle dans l'élaboration des orientations et/ou dans l'exploration de voies et moyens appropriés par lesquels ces questions peuvent être traitées, en tenant compte des intérêts des États, de l'industrie et des autres parties prenantes.

## 5. CONCLUSIONS

5.1 A la lumière de la discussion ci-dessus, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

- a) la question de l'attribution de créneaux est liée à des situations locales spécifiques, mais elle a des conséquences sur l'accès aux marchés et sur l'exploitation des services aériens internationaux. À mesure que le trafic continue de croître et que les opérations en étoile continuent d'augmenter, les questions demeureront et croîtront éventuellement. Étant donné que la situation diffère d'un État à un autre et d'un aéroport à un autre, il est difficile de prescrire une solution universelle. Cependant, il est nécessaire que la communauté aéronautique internationale coordonne les règles et les procédures existantes en matière d'attribution de créneaux et explore comment les États et les parties prenantes de l'aviation pourraient travailler ensemble pour améliorer les approches en matière de politique;
- b) la méthode la plus pratique de résoudre des difficultés spécifiques consiste à faire une consultation au niveau local entre les parties concernées, en tenant compte des obligations prévues par les accords internationaux pertinents, les règles nationales et régionales en vigueur, et les intérêts de toutes les parties prenantes;
- c) l'OACI a abordé la question de l'attribution de créneaux en profondeur et a élaboré des orientations connexes à utiliser par les États, qui sont toujours pertinentes; et
- d) sur la base des résultats des enquêtes, et en dépit de l'étroite collaboration entreprise avec et par l'industrie, il apparaît que la fourniture de données et de prévisions significatives sur les contraintes actuelles et futures de la capacité des aéroports est extrêmement difficile en raison du manque d'informations.

## 6. RECOMMANDATIONS

6.1 Les recommandations suivantes sont soumises à l'examen de la Conférence:

- a) Les États devraient accorder une attention particulière aux préoccupations des autres États au sujet des questions relatives à l'attribution de créneaux et à l'impact négatif que cette question a sur les services aériens internationaux et faire tous les efforts possibles pour résoudre ces problèmes. Les États devraient également accorder une attention particulière aux demandes de capacité lors de la planification et de la mise en place des infrastructures aéronautiques;
- b) L'OACI devrait continuer de suivre la situation et les pratiques des États dans le traitement des questions d'attribution des créneaux, sensibiliser les États aux orientations de politique de l'OACI, et encourager les États à les utiliser;
- c) L'OACI devrait continuer de jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration des orientations de politique et travailler en étroite collaboration aussi bien avec les États qu'avec les parties prenantes de l'aviation pour explorer les voies et moyens appropriés permettant de traiter de l'accès aux marchés et des questions d'attribution de créneaux, en tenant compte des intérêts des États, de l'industrie et des autres parties prenantes de l'aviation;

- d) L'OACI devrait tenir les États informés de tout développement significatif, et de ses travaux futurs à cet égard, y compris des informations sur les demandes et/ou les contraintes de la capacité des aéroports et de l'ATM.

-----

APPENDICE A

CLAUSES BILATÉRALES TYPES SUR L'ATTRIBUTION DE CRÉNEAUX

1. Les États ont été informés des trois options ci-après par le Bulletin électronique N° 2011/14 du 11 mars 2011:

2. La clause type ci-après (Option 1) est entérinée par le Comité du transport aérien en vue d'être insérée dans le Modèle d'accord sur les services aériens (MASA) de l'OACI, à l'usage facultatif des États.

Texte des clauses-types	Notes explicatives
Option 1	
[Article X Attribution de créneaux]	<i>Les dispositions sur l'attribution de créneaux peuvent être insérées dans l'Accord sous forme d'articles indépendants ou à l'intérieur d'un article (concernant par exemple les possibilités équitables d'exploitation commerciale).</i>
1. Chaque Partie veille à ce que ses procédures, lignes directrices et règlements sur la gestion des créneaux applicables aux aéroports situés sur son territoire soient appliqués de façon juste, transparente, efficace et non discriminatoire.	<i>Cette disposition établit les principes généraux que les Parties devraient appliquer pour traiter des problèmes concernant les créneaux.</i>

3. Deux autres options de clauses bilatérales (**Options 2 et 3**) élaborées par le Secrétariat de l'OACI sont présentées ci-après, à l'usage facultatif des États.

Texte des clauses-types	Notes explicatives
Option 2	
1. Chaque Partie facilite l'exploitation des services convenus par les compagnies aériennes désignées de l'autre Partie, y compris l'octroi des créneaux d'atterrissage et de décollage nécessaires, sous réserve des règles et règlements nationaux et internationaux applicables, et conformément aux principes de la possibilité juste et équitable, de la réciprocité, de la non-discrimination et de la	<i>Le paragraphe 1 reconnaît que les Parties ont l'obligation de faciliter l'exercice des droits octroyés dans le cadre de l'Accord, et les principes généraux à suivre. En même temps, il spécifie clairement que l'attribution et l'octroi des créneaux sont soumis aux lois et règlements nationaux applicables. Le mot « internationaux » vise</i>

<p>transparence.</p> <p>2. Les deux Parties n'épargnent aucun effort pour régler tout différend en matière de créneaux qui touche l'exploitation des services convenus, par consultation et négociation conformément aux dispositions de l'article X (Consultation) ou au moyen des dispositions sur la solution des différends de l'article Y (Règlement des différends).</p>	<p><i>les situations où peuvent s'appliquer des règles ou lignes directrices régionales ou internationales comme les règles de l'UE et les lignes directrices de l'IATA.</i></p> <p><i>Le paragraphe 2 charge les Parties de recourir aux consultations et aux mécanismes de règlement des différends pour résoudre tout différend.</i></p>
<p>Option 3</p>	
<p>1. 1. En ce qui concerne l'attribution et l'octroi de créneaux aux aéroports situés sur son territoire, chaque Partie veille, conformément aux règles, procédures ou pratiques locales d'attribution des créneaux qui sont en vigueur ou permises d'une autre façon, à ce que les compagnies aériennes de l'autre Partie:</p> <p>(i) se voient accorder une possibilité égale et équitable d'obtenir des créneaux pour l'exploitation des services convenus ; et</p> <p>(ii) se voient accorder un traitement non moins favorable que toute autre compagnie aérienne nationale ou internationale exploitant des services similaires à destination ou en provenance du même aéroport.</p> <p>Les termes de ce paragraphe sont soumis aux lois et règlements nationaux et internationaux applicables à l'attribution et à l'octroi des créneaux à leurs aéroports.</p> <p>2. En cas de différend en matière d'attribution de créneaux qui touche l'exercice des droits accordés en vertu du présent Accord, les deux Parties s'efforcent de régler le différend par consultation et négociation conformément aux dispositions de l'article X (Consultation) ou au moyen des dispositions sur la solution des différends de l'article Y (Règlement des différends).</p>	<p><i>Le paragraphe 1 souligne le principe de la possibilité égale et équitable et du traitement non discriminatoire qui devraient être appliqués dans la gestion des créneaux, tout en reconnaissant que les règles et procédures nationales, régionales ou internationales s'appliquent également.</i></p> <p><i>Le paragraphe 2 charge les Parties de recourir aux consultations et aux mécanismes de règlement des différends pour résoudre tout différend.</i></p>

-----

## APPENDICE B

### CONTRAINTES ACTUELLES ET FUTURES DE LA CAPACITE DES AEROPORTS

1. Depuis ATConf/5, la situation relative aux contraintes de la capacité des aéroports persiste. En préparant la documentation d'ATConf/6 traitant, entre autres, des problèmes liés à l'attribution de créneaux, le Groupe d'experts sur le règlementation du transport aérien a, à sa onzième réunion (ATRP/11), recommandé que le Secrétariat de l'OACI fournisse des informations sur les contraintes actuelles et futures de la capacité des aéroports et de l'ATM, afin que les États puissent tenir compte des situations actuelles en matière de capacité ainsi que de celles qui sont prévues à long terme.

2. En collaboration avec le Conseil international des aéroports (ACI), un deuxième questionnaire sur ce sujet a été soumis aux 170 plus grands aéroports membres de l'ACI en février 2010. Comme très peu d'aéroports ont répondu à cette enquête, un nouveau questionnaire a été élaboré et proposé aux 500 plus grands aéroports membres de l'ACI au début du mois d'octobre 2012 (le questionnaire se trouve à la fin du présent Appendice). Néanmoins, et malgré une implication proactive de l'ACI, seuls 135 aéroports ont répondu au questionnaire, dont 45 seulement ont fourni des données pertinentes pour l'enquête. Des renseignements détaillés sur la couverture de l'enquête figurent au Tableau 1.

**Table 1. Couverture de l'enquête sur les contraintes de la capacité des aéroports**

Région	Nombre d'aéroports ayant répondu à l'enquête	% de départs d'aéronefs <sup>(1)</sup>
Afrique	7	3%
Asie - Pacifique	5	7%
Europe	11	5%
Moyen Orient	2	8%
Amérique du nord & Caraïbes	20	35%
Amérique du Sud	1	0%
Monde	45	16%

<sup>(1)</sup> Trafic régulier uniquement

3. Sur la base des réponses reçues, il est intéressant de dresser un tableau complet de la situation mondiale en ce qui concerne la contrainte de la capacité des aéroports. Néanmoins, il est possible d'extraire de l'enquête une tendance intéressante: malgré quelques nouvelles capacités additionnelles, il y aura de plus en plus de contraintes de la capacité des aéroports à partir de 2015, aussi bien pour les décollages des aéronefs que pour les postes de stationnement-contact. Cette tendance exige clairement que la planification et le développement des infrastructures aéronautiques accordent une attention particulière aux situations relatives à la capacité aéroportuaire, notamment les contraintes et les

demandes futures. Cette tendance est illustrée dans la Figure 1, qui souligne la relation dynamique entre la capacité aéroportuaire planifiée et prévue.

