



Allocution du Secrétaire général
devant l'Institut de formation universitaire et de recherche
du transport aérien (IFURTA)
(Aix-en-Provence, France, le 24 novembre 2011)

Je tiens à remercier l'IFURTA de l'occasion qui m'est offerte de participer à ce symposium qui vise à mieux comprendre les concepts et la pratique de l'évaluation des risques et de la gestion de crise.

Depuis mon entrée en fonction à l'OACI, en août 2009, j'ai été confronté un certain nombre de fois à des situations où les Nations Unies et ses institutions spécialisées devaient intervenir pour alléger les souffrances que provoquent les catastrophes humanitaires, qu'elles soient causées par la nature ou par les êtres humains.

J'en ai retiré la conviction que le système des Nations Unies représente l'un des plus efficaces mécanismes mondiaux pour la gestion des crises et les opérations de secours.

Ce que je voudrais souligner d'entrée de jeu, c'est que sous-jacent au succès des opérations humanitaires des Nations Unies, il existe un processus formel de coordination pour répondre à la préparation en cas de catastrophes à la gestion des crises, et à l'évaluation des risques, de façon à assurer une intervention rapide et efficace à tout moment. Ce processus se poursuit au-delà de la crise puisqu'il s'agit alors de coordonner des activités de suivi, y compris la remise sur pied de la société civile.

Dans ce contexte, j'ai réfléchi au rôle que l'OACI joue dans ce genre de situation. Après tout, la mission de l'OACI consiste à s'assurer que l'aviation est au service de l'humanité et que toutes les régions du monde puissent en bénéficier, en temps normal comme en temps de crise. Je me suis donc posé la question suivante : « Comment pouvons-nous améliorer notre action en temps de crise, au plan interne, au sein même de l'Organisation, mais aussi au plan externe, en collaboration avec d'autres institutions. Comment pouvons-nous accroître notre contribution à l'effort mondial ? ».

Il faut avoir présent à l'esprit que le rôle particulier de l'OACI pour faire face à divers types de crises découle de la responsabilité que nous partageons avec nos États membres, d'établir et de mettre en œuvre les plans régionaux de navigation aérienne. Ces plans précisent quels sont les installations et services que les États s'engagent à fournir pour appuyer l'aviation internationale. Il s'agit là de la gamme complète des activités aéronautiques qu'il s'agisse de celles offertes par les aéroports, les routes aériennes, le contrôle de la circulation aérienne, les systèmes de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que les comptes rendus météorologiques et autres renseignements nécessaires pour que les aéronefs évoluent en toute sécurité partout dans le monde.

Qu'un problème potentiel ou effectif survienne dans l'une de ces installations ou de ces services, en raison d'une guerre, d'actions industrielles ou d'une catastrophe naturelle, alors l'OACI se doit de prendre en lien étroit avec ses États membres les mesures nécessaires pour s'assurer que les principales routes aériennes et les principaux aéroports du monde demeurent ouverts et accessibles, dans toute la mesure du possible.

Très concrètement, l'appui que nous assurons couvre l'élaboration de plans d'urgence pour l'écoulement du trafic aérien et les routes aériennes, la mise en place de plans d'intervention d'urgence aux aéroports, la fourniture d'expertise et de ressources, et la nécessaire coordination avec d'autres institutions des Nations Unies et les organisations internationales représentatives de l'industrie.

Permettez-moi de vous donner un aperçu des crises auxquelles l'OACI a été confrontée ces dernières années.

La première concerne la pandémie de H1N1 qui a duré d'avril 2009 à août 2010. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) s'est fiée à l'OACI pour élaborer les lignes directrices relatives à la gestion de cette crise dans le secteur aéronautique. Nous avons alors participé aux séances du Comité d'urgence de l'OMS et de son Comité d'examen des règlements sanitaires internationaux. Nous continuons de gérer les Arrangements de coopération pour la prévention de la propagation des maladies transmissibles par la voie aérienne, également connus sous le sigle CAPSCA, qui ont été créés en 2006 lors de la crise de la grippe aviaire.

D'une toute autre magnitude a été pour l'Europe l'incidence des éruptions volcaniques en Islande, en avril et mai 2010. Grâce au mécanisme de Veille des volcans le long des voies aériennes internationales, nous avons pu fournir des renseignements provenant de sources officielles et s'appuyant sur des observations et des prévisions concernant les cendres volcaniques aux États pour faciliter la publication d'avertissements à l'intention des aéronefs en vol, des autorités aéroportuaires, des compagnies aériennes et des prestataires de services de navigation aérienne. L'objectif premier à l'évidence était d'éviter que des aéronefs ne traversent des nuages de cendres volcaniques, ce qui aurait pu avoir des conséquences dramatiques.

Ceci est l'aspect positif des choses, mais ceci ne doit pas cacher le fait que nous avons aussi rencontré des difficultés certaines. Bien que le système de veille des volcans ait fonctionné comme il devait, la fermeture complète de l'espace aérien et l'interruption brutale du trafic aérien commercial en Europe et au-delà a rapidement pris des proportions inacceptables. C'est pourquoi, en collaboration avec l'ensemble de la communauté aéronautique, nous avons élaboré un plan d'urgence de gestion de la circulation aérienne et nous nous sommes attaqués à toute une gamme de questions connexes, notamment dans le domaine des travaux scientifiques et de la navigabilité des aéronefs.

La leçon que nous en avons retenue, c'est que dans des circonstances similaires, nous devons disposer des outils nécessaires pour faire face rapidement à ce type de crise. Nous avons donc établi une Équipe spéciale internationale sur les cendres volcaniques dont le mandat est d'élaborer un cadre mondial de gestion des risques pour la sécurité, afin d'aider les gouvernements et les exploitants d'aéronefs dans leur processus de prise de décisions.

Plus tôt cette année, immédiatement après le tremblement de terre et le tsunami dévastateurs qui sont survenus au Japon, l'OACI est intervenue dans cette crise par le biais de son association avec le Plan de gestion des situations d'urgence radiologique commun de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La nécessité de s'attaquer simultanément aux problèmes spécifiques du transport aérien et du transport maritime est devenue évidente dès le début de notre intervention, et c'est pourquoi nous avons milité pour la création d'une équipe spéciale ad hoc sur les transports.

L'équipe spéciale a réuni l'OACI, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), l'Association du transport aérien international (IATA) et la Commission européenne (CE). La contribution de l'OACI a consisté à fournir de l'expertise dans les domaines spécialisés de la gestion du trafic aérien, de la médecine aéronautique, de la sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses, de la météorologie et des opérations aériennes.

Les efforts synchronisés de l'équipe spéciale ont permis au transport aérien international de demeurer fonctionnel et de préserver la confiance du public. Des communiqués de presse conjoints publiés sous l'égide de l'OACI ont rassuré les voyageurs quant à la sécurité de leurs déplacements par voie aérienne ou maritime. Ces précautions ont permis d'éviter dans une large mesure l'interruption de l'acheminement du trafic international de passagers et de fret à destination et en provenance du Japon.

Ici aussi nous avons rencontré certaines difficultés et en avons tiré les leçons. Par-dessus tout, nous avons pris conscience que le rôle crucial de l'OACI tel qu'il est énoncé dans le Plan de gestion des situations d'urgence radiologique commun n'était pas adéquatement décrit. Nous avons donc proposé un amendement du document qui a été accepté par l'AIEA et qui reflète plus précisément notre rôle et nos responsabilités.

Plus récemment cette année, sont survenus dans plusieurs États du Moyen-Orient des événements que l'on a appelé de « Printemps arabe ». Durant ces événements, l'OACI a oeuvré à partir du siège à Montréal, mais aussi par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux à Paris, au Caire et à Nairobi, ainsi qu'avec les États concernés pour élaborer des plans d'urgence pour les services de navigation aérienne afin de garantir que les principales routes internationales demeurent ouvertes et sûres. Dans la plupart des cas, il n'y a pas eu d'interruption, mais nous étions prêts.

Le cas de la Lybie est différent. La résolution de l'ONU qui a conduit à une intervention militaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) avait le potentiel de perturber gravement le trafic dans l'espace aérien au-dessus de la Méditerranée. Nous avons donc mis sur pied au Caire une équipe où étaient représentés plusieurs des États de la région, notamment Malte, l'Italie, la France, l'Égypte et la Tunisie, ainsi que l'OTAN, mais aussi le Programme alimentaire mondial (PAM) et quelques uns des commandements militaires intéressés. Il en est résulté un plan d'acheminement du trafic à destination et en provenance de la Lybie, en particulier s'agissant de vols humanitaires.

Durant toutes ces crises, j'estime que l'OACI s'est comportée honorablement. Néanmoins, le caractère ad hoc de notre approche face aux crises n'était pas durable au plan des ressources à déployer, et ne nous permettait pas non plus de réaliser les meilleurs résultats possibles. Nous avons aussi fait face à des difficultés de communications et de coordination parce que nous n'étions pas prêts pour une intervention rapide.

J'ai donc décidé d'améliorer et d'élargir la coordination de l'OACI avec les autres membres de la famille des Nations Unies, d'officialiser notre rôle pour l'avenir et en même temps d'adopter une approche plus systématique dans nos travaux de gestion des crises à l'intérieur de l'OACI.

Au plan interne, j'ai donc mis en place une salle des opérations d'urgence dotée de l'équipement de communication le plus récent et défini des procédures afin de disposer de la structure nécessaire pour faciliter notre coordination de la gestion des crises. De plus, nous élaborons actuellement un Plan d'intervention d'urgence que je devrais approuver fin novembre. Ce plan servira à déterminer où et

comment l'OACI peut intervenir de façon optimale en cas d'urgence. Dans certaines situations, notre intervention consistera à collaborer avec nos partenaires par le biais de mécanismes établis, tandis que dans d'autres, nous interviendrons seuls. Cependant, dans tous les cas, notre objectif est de mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires afin que l'aviation continue de jouer le rôle crucial qui est le sien.

Permettez-moi maintenant de dire quelques mots sur les efforts de coordination de l'OACI au sein des Nations Unies, car c'est là une partie importante du message que je vous adresse. Au sein des Nations Unies, il existe un système de coordonnateurs humanitaires et un fonds central d'interventions d'urgence qui prévoit un financement en temps opportun, adéquat et souple lors d'une crise. Les institutions des Nations Unies et leurs partenaires qui sont les organisations gouvernementales ont adopté un concept d'« organisation principale » pour éviter les hiatus dans la fourniture d'une protection et d'une assistance à ceux qui sont touchés par des conflits ou des catastrophes naturelles.

Pour appuyer ce concept, le Comité permanent inter-agences des Nations Unies a établi onze « grappes » qui couvrent les domaines suivants : Protection, Coordination et Gestion des camps, Assainissement des eaux et hygiène, Santé, Refuges d'urgence, Nourriture, Télécommunications d'urgence, Logistique, Rétablissement rapide, Éducation et Agriculture – chaque grappe étant dirigé par une institution désignée. L'OACI est désormais membre de la grappe Logistique qui traite de transports et d'aviation. Ceci est la garantie que notre action interviendra le plus tôt possible durant une situation de crise et que les mesures que nous prendrons seront coordonnées de façon adéquate avec d'autres institutions et organisations participantes.

J'estime que les leçons tirées des crises des quelques années passées et les initiatives que nous avons prises pour améliorer nos capacités de gestion des crises nous serviront à l'avenir car il ne fait aucun doute que nous serons malheureusement confrontés à l'avenir à d'autres catastrophes majeures surviendront dans diverses parties du monde.

Me fondant sur ma propre expérience en tant que Secrétaire général de l'OACI, je peux dire qu'une planification, une coordination et une collaboration rapides avec tous nos partenaires constituent la meilleure approche pour garantir qu'en tant que communauté aéronautique mondiale, nous soyons préparés à intervenir rapidement, efficacement et avec le moins d'incidences négatives possible en cas de crise et d'urgence humanitaires. C'est ce dont je me soucie par-dessus tout.

J'aimerais à présent passer de la gestion des crises à l'évaluation des risques. En aviation, chaque fois que nous parlons de risque, nous sommes toujours ramenés à la question de la sécurité. Cela a été le cas lors de la crise à laquelle nous avons été confrontés au Japon. Chaque jour, nous avons évalué le risque que des substances nucléaires puissent pénétrer dans l'atmosphère, et si oui, dans quelle mesure et dans quelle direction.

En travaillant avec nos collègues de l'AIEA, de l'OMM, de l'OMS et de l'IATA, nous avons été capables de prendre des décisions rapides basées sur nos connaissances combinées. Nous avons alors pu déterminer dans quelles conditions l'espace aérien devait être fermé et évaluer la sécurité du public qui entrainait dans les aéroports japonais et en sortait. Nous avons aussi eu à déterminer si la contamination pouvait s'étendre par le biais du fret quittant le Japon par air. Grâce à nos recommandations, diffusées au moyen de communiqués de presse, l'espace aérien est demeuré ouvert et le secteur de l'aviation a continué de fonctionner.

De manière plus générale, je mentionnerai d'autres programmes de l'OACI créés pour évaluer expressément les risques de sécurité. Tout d'abord, nous avons le programme de gestion de la sécurité. L'OACI a mis en place un vaste programme de gestion de la sécurité constitué de nouvelles normes et procédures ainsi que d'éléments d'orientation, et à l'heure actuelle, nous mettons au point notre première nouvelle Annexe à la Convention de l'OACI depuis de très nombreuses années : l'Annexe 19 – Gestion de la sécurité.

Conformément aux normes de gestion de la sécurité, les compagnies aériennes, les prestataires de services de navigation aérienne, les aéroports et, très bientôt, les constructeurs, devront élaborer et mettre en œuvre des Systèmes de Gestion de la Sécurité ou SGS. Le fondement d'un SGS est une « culture juste » qui encourage chaque membre d'une organisation à signaler les dangers perçus, quel que soit le problème. Les gestionnaires de la sécurité examinent les renseignements reçus et déterminent les risques qui peuvent découler des dangers indiqués. Il s'ensuit un processus formel d'évaluation des risques, c'est-à-dire un processus qui détermine la possibilité qu'un événement se produise en tenant compte de la gravité de l'événement. Au final, il en résulte une atténuation des risques.

Un SGS peut aussi être élargi à la gestion des situations de crise. Grâce à un processus d'identification et d'analyse des dangers, nous pouvons prendre des mesures d'atténuation pendant la crise et aussi avant qu'elle ne survienne.

Notre programme de supervision de la sécurité est ce que nous utilisons aussi pour évaluer les risques en matière de sécurité. L'OACI vient tout juste de terminer l'audit de quelque 175 de ses États membres. L'objectif des audits était d'évaluer l'efficacité avec laquelle les autorités nationales en charge de la réglementation s'acquittent de leurs responsabilités vis-à-vis des transporteurs aériens, mais aussi des fournisseurs de services de navigation aérienne et des exploitants d'aéroports. Une supervision effective de la sécurité par les autorités réglementaires nationales est à le fondement de la sécurité.

Les résultats des audits, mis en parallèle avec d'autres statistiques clés telles que la croissance du trafic, nous permettent de procéder à des évaluations des risques et, ainsi, de diriger nos ressources vers les États qui pourraient se trouver confrontés à des situations difficiles.

Ce programme est actuellement en train d'évoluer d'un système d'audits systématiques à celui d'un mode de surveillance continue.

Nous évaluons aussi les risques en matière de sécurité par le biais des statistiques. Ainsi, nous savons maintenant que ce sont les événements liés à la sécurité des pistes qui sont à l'origine du plus grand nombre d'accidents, mais aussi que ce sont les pertes de maîtrise et les impacts sans perte de maîtrise qui causent le plus grand nombre de victimes. Nous pouvons donc nous appuyer sur ces statistiques et sur notre évaluation des risques quand nous prenons des décisions sur l'affectation de nos ressources ou sur nos interventions en cas de crise. Cependant, nous devons œuvrer tous ensemble dans la communauté aéronautique en vue de parler le même langage, pour ainsi dire. Si nous n'utilisons pas les mêmes taxonomies et ne disposons pas de bases de données qui se « parlent », nous perdons un avantage certain.

Comme dans la gestion des crises, une approche organisationnelle de l'évaluation des risques par des programmes de gestion de la sécurité, de supervision de la sécurité et d'analyse des statistiques, en collaboration avec tous nos partenaires, nous permet d'identifier le plus tôt possible les dangers potentiels, d'évaluer les risques qu'ils présentent et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation en temps utile, ce qui sert les intérêts de tous.

En un mot, l'aviation est globale, la gestion des risques et celle des crises quand elles surviennent nécessite une approche elle aussi globale.

Merci.
