



ASSEMBLÉE — 37^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 25 : Suivi de la Conférence de haut niveau sur la sécurité (2010)

ÉTABLISSEMENT DE NOUVELLES NORMES ET PRATIQUES RECOMMANDÉES : ÉVALUATION DES INCIDENCES

(Note présentée par Nouvelle-Zélande)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note propose de mettre en place un processus d'évaluation des incidences de la réglementation qui permette d'expliquer et de formuler les raisons des propositions de nouvelles normes et pratiques recommandées. La méthode proposée intègre et codifie la façon de procéder qui est en voie d'élaboration à l'OACI.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à rappeler la recommandation 3.1, alinéa d), relative au sujet 3.1 « Un cadre de sécurité pour le XXI^e siècle » de la Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation ;
- b) à rappeler la recommandation 2.5, alinéa b), sous-alinéa 1), relative au sujet 2.5 « Mise en œuvre de nouveaux processus de gestion de la sécurité » de la Conférence de haut niveau de 2010 sur la sécurité ;
- c) à adopter la résolution figurant en appendice sur l'évaluation des incidences réglementaires pour les nouvelles normes et pratiques recommandées des Annexes à la Convention ;
- d) à prier instamment le Conseil d'appliquer la résolution avant le prochain cycle d'amendement des Annexes en 2011.

*Objectifs
stratégiques :*

La note de travail se rapporte aux Objectifs stratégiques suivants :

- A. Sécurité – Renforcer la sécurité de l'aviation civile mondiale ;
- B. Sûreté – Renforcer la sûreté de l'aviation civile mondiale ;
- C. Protection de l'environnement – Limiter au minimum l'incidence néfaste de l'aviation civile mondiale sur l'environnement ;
- D. Efficacité – Améliorer l'efficacité des activités aéronautiques ;
- F. Principes de droit – Renforcer le droit qui régit l'aviation civile internationale.

<i>Incidences financières :</i>	L'adoption de cette proposition aura des incidences financières pour l'OACI, même si le Secrétariat commence déjà à mettre en place cette façon de faire. D'un autre côté, elle simplifiera le processus d'établissement de la réglementation aéronautique dans de nombreux États contractants, ce qui se traduira pour eux par des économies. Elle accroîtra l'efficacité du processus conduisant à l'adoption des nouvelles normes et pratiques recommandées.
<i>Références :</i>	<i>Rapport de la Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation (DGCA/06), Doc 9866</i> <i>Rapport de la Conférence de haut niveau sur la sécurité (2010), Doc 9935</i>

1. INTRODUCTION

1.1 Actuellement, le processus international d'élaboration des normes et pratiques recommandées (SARP) ne comporte pas de mécanisme permettant de dégager et d'évaluer systématiquement les incidences des nouvelles dispositions sur les États et sur l'industrie. Avec la méthode actuelle, les coûts qu'entraîne la détermination de ces incidences sont reportés de l'OACI, l'instance où sont prises les décisions de politique, sur les autorités de réglementation des États, dont un bon nombre n'a participé que de façon limitée à l'élaboration de la norme.

2. ANALYSE

2.1 Contexte

2.1.1 Comme de nombreux autres États contractants, la Nouvelle-Zélande a mis sur pied un processus d'évaluation des incidences des nouveaux textes réglementaires avant qu'ils ne soient adoptés. Conscient de ce que l'impact de la réglementation peut avoir sur les coûts et sur l'efficacité économique, le Gouvernement néo-zélandais a récemment renforcé l'application de ce processus d'évaluation.

2.1.2 La plupart des SARP de l'OACI sont mises en œuvre par le biais de la réglementation aéronautique nationale. Lorsqu'on intègre les SARP à la réglementation nationale, on ne dispose souvent que de très peu d'information pour expliquer les choix ayant conduit à la solution adoptée par l'instance décisionnelle qui a formulé la proposition, même si certaines dispositions sont actuellement prises pour remédier à ce problème (cf. 2.2.2). Il est donc extrêmement difficile, sinon impossible, de se conformer au processus d'évaluation des incidences qui est maintenant requis pour justifier une nouvelle réglementation. Souvent, les États sont obligés de supposer et de spéculer, ou même de deviner les arguments qui sous-tendent l'adoption d'une nouvelle SARP. Plus particulièrement, la documentation qui accompagne le processus d'établissement des SARP de l'OACI :

- a) ne donne que peu d'information sur l'énoncé du problème ;
- b) ne donne pas d'indications sur les autres options envisagées pour régler le problème ou les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues ;
- c) ne donne que peu d'éléments justifiant les incidences financières indiquées par rapport aux avantages escomptés de la proposition de nouvelles SARP.

2.2 Mesures prises par l'OACI jusqu'ici

2.2.1 Les autorités nationales sont conscientes de ce problème depuis un certain temps. En 2006, la Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation a fait la recommandation suivante :

Sujet 3.1. Un cadre de sécurité pour le XXI^e siècle

2.1. La Conférence convient des recommandations suivantes :

(...)

d) Il est recommandé que l'OACI envisage d'améliorer le processus d'élaboration et d'adoption des normes et pratiques recommandées en :

- 1) **évaluant systématiquement l'incidence des SARP sur l'industrie et les autres parties intéressées ;**
- 2) utilisant plus systématiquement les recommandations publiées par les organismes qui effectuent des enquêtes sur les accidents ;
- 3) élaborant des critères pour déterminer quelles sont les normes qui revêtent une importance vitale pour assurer la sécurité à l'échelle mondiale, et par rapport auxquelles la notification d'écarts ne serait acceptable que de manière exceptionnelle, et quelles sont les normes de nature technique détaillée qui devraient être converties en pratiques recommandées ou retirées des Annexes de l'OACI et converties en éléments indicatifs.

(C'est nous qui soulignons)

2.2.2 Le Conseil est convenu de cette recommandation le 23 mai 2006 (C-DEC 178/1) et le 15 juin 2006 (C-DEC 178/14). Depuis, il y a eu certains progrès pour répondre à l'objectif de la partie soulignée de la recommandation. La Commission de navigation aérienne a pris une mesure appréciable dans ce sens : elle ajoute maintenant des paragraphes sur les incidences dans ses rapports au Conseil qui recommandent d'adopter des amendements aux Annexes à la Convention (C-WP 13504-09, 13513-15).

2.2.3 Cette initiative constitue un changement qui est accueilli très favorablement. Il faut néanmoins encore procéder à une analyse plus approfondie pour répondre pleinement à l'objectif de la recommandation. Depuis 2006, l'OACI a fait 621 normes nouvelles ou amendées, et le nombre de normes en vigueur est passé de 9 791 en 2006 à 9 845 en 2010. En moyenne, l'OACI continue de faire ou d'amender une norme tous les 2,35 jours. Les incidences attendues de ces nouvelles normes doivent être pleinement évaluées.

2.2.4 L'adoption de l'approche systémique globale du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité, qui impose de tenir des listes de contrôle de conformité, s'est traduite par une hausse sensible du nombre de différences notifiées par les États en vertu de l'Article 38 de la Convention de Chicago. Ce niveau de non-conformité laisse entendre qu'un certain nombre de SARP ne sont peut-être pas appropriées et devraient être réexaminées de façon qu'elles répondent aux besoins des États et du secteur de l'aviation. Une évaluation rigoureuse des incidences d'une SARP avant qu'elle ne soit adoptée peut certainement contribuer à ce que sa mise en application se fasse sans problème.

2.2.5 Pour préserver l'autorité des SARP dans le système aéronautique, il faut que le processus suivi par l'OACI pour élaborer et adopter les normes se traduise par plus d'explications et de justifications de ses choix réglementaires, eu égard au processus législatif de nombreux États contractants. Les composantes de l'OACI basées à Montréal, le Conseil, la Commission de navigation aérienne et le Secrétariat, auront besoin d'une assistance et d'informations pour procéder à cette analyse de la réglementation.

2.2.6 La question a été examinée à la Conférence de haut niveau sur la sécurité (HLSC 2010) qui s'est tenue du 29 mars au 1^{er} avril de cette année. Au titre de son sujet 2.5, la Conférence a fait les recommandations suivantes :

b) *Élaboration des SARP et des PANS*

- 1) que l'OACI mette au point une méthode d'évaluation des incidences qui serait employée pour la proposition de nouvelles SARP ou PANS ;
- 2) que l'OACI veille à diffuser largement les renseignements contextuels disponibles sur l'élaboration des SARP et des PANS en utilisant les outils et les plateformes existants.

2.2.7 La résolution figurant en appendice fait fond sur les recommandations de la HLSC et vise à renforcer l'usage existant. Elle met en place une approche coopérative qui demande aux États contractants d'aider à définir les incidences des nouvelles SARP proposées. Dans bien des cas, les États pourront utiliser les renseignements qu'ils auront fournis à l'OACI pour procéder à leur propre analyse des incidences de la réglementation lorsqu'ils intégreront les SARP définitives dans leur législation aéronautique.

3. CONCLUSION

3.1 La résolution figurant en appendice met en place un système qui fait en sorte qu'il y ait une évaluation adéquate des incidences sur la réglementation des nouvelles normes et pratiques recommandées lorsqu'on apporte des amendements aux Annexes à la Convention.

PROJET DE RÉSOLUTION

Résolution 25/xx : Suivi de la Conférence de haut niveau sur la sécurité (2010) Processus d'évaluation des incidences de la réglementation pour l'établissement des nouvelles normes et pratiques recommandées

L'Assemblée,

Constatant que la libéralisation économique est devenue une des caractéristiques déterminantes de l'aviation contemporaine et qu'elle a une incidence majeure sur le secteur de l'aviation,

Soulignant qu'il est nécessaire de faire en sorte que le cadre de la sécurité continue de répondre à l'impératif du développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale,

Consciente de ce que les nouvelles normes et pratiques recommandées doivent être incorporées dans la réglementation aéronautique des États contractants, dont beaucoup ont établi un processus national d'évaluation des incidences qu'il faut suivre pour pouvoir adopter une réglementation nouvelle,

Rappelant que la Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la sécurité de l'aviation tenue en 2006 a recommandé que l'OACI évalue systématiquement l'incidence de l'adoption des normes et pratiques recommandées sur l'industrie et les autres parties intéressées,

Rappelant que la Conférence de haut niveau sur la sécurité organisée par l'OACI en 2010 a recommandé que l'OACI mette au point une méthode d'évaluation des incidences qui serait employée pour la proposition de nouvelles SARP ou PANS, et qu'elle veille à diffuser largement les renseignements contextuels disponibles sur l'élaboration des SARP et des PANS en utilisant les outils et les plateformes existants,

1. *Demande* au Conseil de mettre en place des pratiques et des procédures suivant lesquelles la Commission de navigation aérienne ainsi que les groupes d'experts et les groupes de travail techniques qui l'appuient feront en sorte que toutes les propositions de normes et pratiques recommandées et de PANS nouvelles ou amendées qui sont soumises au Conseil :

- a) expliquent clairement le problème auquel on fait face ;
- b) indiquent les autres options qui ont été examinées et les raisons de ne pas les adopter ;
- c) expliquent les incidences qu'elles auront selon l'évaluation qu'en aura faite le Secrétaire général et les renseignements obtenus au moyen du système des lettres aux États ;

2. *Demande* au Secrétaire général, lorsqu'il sollicite l'avis des États au sujet de propositions de normes et pratique recommandées (et, s'il y a lieu, de PANS) de requérir, au moyen du système des lettres aux États, des renseignements qui permettent de dégager les incidences des normes et pratiques recommandées proposées ;

3. *Prie instamment* les États, dans le cadre de l'examen qu'ils font des propositions d'amendement aux Annexes de l'OACI, de consulter les organes pertinents de leur secteur aéronautique pour en dégager les incidences et fournir ces renseignements à l'OACI dans leurs réponses aux consultations ;

4. *Demande* au Secrétaire général :

- a) d'intégrer l'analyse connexe des incidences et de la publier sur le site web public de l'Organisation, avec l'amendement d'Annexe correspondant ;
- b) en attendant que l'on dispose d'une méthodologie complète d'évaluation des incidences de la réglementation, de veiller à diffuser largement les renseignements contextuels disponibles sur l'élaboration des SARP et des PANS en utilisant les outils et les plateformes existants.