



ASSEMBLÉE — 35° SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 16 : Amélioration de la supervision de la sécurité

Point 16.2 : Transition vers une approche systémique complète pour la réalisation des audits

du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP)

TRANSITION VERS UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE COMPLÈTE POUR LA RÉALISATION DES AUDITS DU PROGRAMME UNIVERSEL OACI D'AUDITS DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ (USOAP)

SOMMAIRE

La présente note contient des propositions relatives à la poursuite et à l'élargissement du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) pour 2004 et au-delà. Le paragraphe 2 résume les activités actuelles de l'USOAP. Le paragraphe 3 traite de la mise en place d'une approche systémique complète, dans le cadre d'une évolution par rapport à l'approche Annexe par Annexe qui a été suivie depuis les débuts du Programme. En faisant ressortir les gains d'efficacité et des économies qu'apporterait une approche systémique complète de la réalisation des audits de l'OACI, ce paragraphe explique aussi la décision du Conseil de reporter l'élargissement prévu pour 2004 de façon à lancer à partir de 2005 un programme complet et exhaustif d'audits de supervision de la sécurité. La décision de l'Assemblée figure au paragraphe 5.

| RÉFÉRENCES | |
|------------|--------------------------------------|
| Annexe 1 | Annexe 13 |
| Annexe 2 | Annexe 14 |
| Annexe 4 | Annexe 15 |
| Annexe 6 | Doc 7300, Convention relative à |
| Annexe 8 | l-aviation civile internationale |
| Annexe 10 | Doc 9790, Résolutions de l'Assemblée |
| Annexe 11 | en vigueur (au 5 octobre 2001) |

EX/3

1. **INTRODUCTION**

- 1.1 Par sa Résolution A32-11, l'Assemblée a décidé que l'OACI organiserait des audits de la sécurité réguliers, obligatoires, systématiques et harmonisés de tous les États contractants, pour accroître la sécurité en contribuant à la mise en œuvre des normes et pratiques recommandées internationales (SARP) par les États. Le mandat concernant la régularité des audits prévoyait la poursuite du programme et l'expression «audits de la sécurité» laissait entendre qu'il faudrait auditer tous les domaines qui concernent la sécurité. L'élargissement du Programme «au moment qui conviendra», recommandé par la Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile de 1997, a donc été accepté comme faisant partie intégrante de l'élargissement futur du Programme.
- 1.2 Dans sa Résolution A33-8, l'Assemblée a décidé de poursuivre le Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et de l'élargir aux Annexes 11 Services de la Circulation aérienne et 14 Aérodromes à partir de 2004. Par cette même résolution, elle a aussi chargé le Secrétaire général d'entreprendre une étude sur l'élargissement de l'USAOP à d'autres domaines en rapport avec la sécurité et, en particulier, sur la conduite d'audits des éléments essentiels de l'Annexe 13 Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation, dès que possible, sans augmentation significative du coût de l'élargissement.
- 1.3 Toujours par sa Résolution A33-8, l'Assemblée a aussi demandé: 1) au Secrétaire général d'adopter une approche plus souple dans la mise en œuvre à long terme de l'USOAP, incluant le renforcement des bureaux régionaux et 2) au Conseil d'assurer la durabilité financière à long terme de l'USOAP, en intégrant progressivement toutes ses activités, en temps utile, dans le budget du Programme ordinaire.
- La présente note soumet à l'Assemblée, pour examen, un rapport sur la réflexion relative à la poursuite de l'USOAP en 2004 et au-delà et sur la mise en place d'une approche systémique complète pour la tenue des audits de l'OACI dans le cadre d'une évolution par rapport à l'approche Annexe par Annexe suivie depuis les débuts du Programme.

2. ACTIVITÉS EN COURS DE L'USOAP

2.1 Conduite des audits et des suivis d'audit portant sur les Annexes 1, 6 et 8

- 2.1.1 La conduite des audits et des suivis d'audit portant sur l'Annexe 1 Licences du personnel, sur l'Annexe 6 Exploitation technique des aéronefs et sur l'Annexe 8 Navigabilité des aéronefs continue d'être au cœur de l'USOAP, car elle concerne les activités les plus exportables de l'aviation pour les raisons suivantes :
 - a) les pilotes qui ont reçu leur formation et leur licence dans un État volent dans le monde entier;
 - b) les exploitants dont le permis a été délivré dans un État contractant sont actifs dans beaucoup d'autres États;
 - c) les aéronefs certifiés et entretenus dans un État sont exploités dans de nombreux autres États et sont utilisés dans l'espace aérien situé au-dessus du territoire d'autres États contractants.

-3-

2.1.2 Chaque État contractant a donc tout lieu de s'intéresser aux capacités de supervision de la sécurité des autres États contractants, et particulièrement de ceux dont les aéronefs et le personnel opèrent sur son territoire ou dans son espace aérien. C'est ce souci de sécurité, mis en avant à juste titre par certains États, qui a conduit à créer le Programme universel d'audits de supervision de la sécurité réguliers, obligatoires et transparents. En outre, la plupart des États contractants de l'OACI ont ratifié l'article 83 bis de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Doc 7300), et beaucoup transfèrent actuellement des responsabilités en matière de licences et de maintien de la navigabilité des aéronefs et doivent donc avoir l'assurance que les États signataires de la Convention respectent les exigences de l'Annexe et sont en mesure de s'acquitter des responsabilités qui leur sont transférées.

2.2 Conduite des audits portant sur les Annexes 11, 13 et 14 à partir de 2004

2.2.1 En application de la Résolution A33-8, le Secrétariat a mené des travaux préparatoires en vue de l'élargissement de l'USOAP, à compter de 2004, aux Annexes 11, 13 et 14. Ces travaux ont confirmé que l'application des dispositions des Annexes 11 et 14 est interdépendante de l'application de nombreuses dispositions de diverses Annexes, notamment l'Annexe 1, l'Annexe 2 — Règles de l'air, l'Annexe 4 — Cartes aéronautiques, l'Annexe 10 — Télécommunications aéronautiques, et l'Annexe 15 — Services d'information aéronautique. Des audits efficaces portant sur les Annexes 11 et 14 ne peuvent être menés séparément et l'audit de la seule Annexe 13 ne serait pas rationnel du point de vue des coûts.

2.3 Formation d'auditeurs de supervision de la sécurité

- 2.3.1 L'OACI ne dispose pas de ressources suffisantes pour employer tous les auditeurs dont elle a besoin pour mener les audits de supervision de la sécurité. Il lui a donc fallu recourir à des experts détachés par les États, à court terme et à long terme, pour compléter ses propres équipes.
- 2.3.2 Une des principales activités de la Section des audits de supervision de la sécurité (SOA) est d'assurer la formation de ses propres auditeurs, de fonctionnaires provenant des bureaux régionaux et de sections appropriées de l'Organisation, ainsi que d'experts détachés par des États contractants. Une formation régulière est également nécessaire pour préserver la compétence des auditeurs et répondre aux exigences ISO au titre desquelles la Section a été certifiée. Il est prévu que la formation d'experts des États prendra de l'expansion, pour deux raisons :
 - a) les auditeurs détachés par les États deviendront nécessairement une source importante d'expertise dans les divers domaines couverts par les audits menés sous la direction d'un expert de l'OACI;
 - b) le recours aux experts nationaux aidera à transférer et à partager les connaissances spécialisées entre eux et à généraliser l'application normalisée des SARP internationales, et résultera en général en une coordination et une collaboration accrues et en de meilleurs rapports entre les experts techniques des États contractants.

2.4 Organisation de séminaires et d'ateliers sur les systèmes de gestion de la supervision de la sécurité

2.4.1 Des séminaires et des ateliers sur les systèmes de gestion de la supervision de la sécurité se tiennent deux ou trois fois par an dans toutes les régions de l'OACI, afin de fournir aux États des exemples pratiques qui les guideront dans l'établissement et la gestion d'un système efficace de supervision de la sécurité.

EX/3 -4-

2.4.2 Les États contractants ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils appuyaient la poursuite et l'accroissement du nombre de ces séminaires et ateliers, tout comme le Conseil de l'OACI et la Commission de navigation aérienne. Les séminaires et les ateliers sont considérés comme étant un outil important d'assistance aux États contractants, et l'OACI devrait continuer d'en organiser encore plus à l'avenir, sous réserve de la disponibilité des fonds requis.

2.5 Élaboration de documents d'orientation sur la supervision de la sécurité

2.5.1 Comme autre activité d'assistance aux États contractants, l'OACI élabore et diffuse des documents d'orientation techniques. Ceux-ci aident les États à mettre en œuvre les SARP de façon harmonisée, assurant ainsi une application normalisée des dispositions des Annexes que ces documents visent à appuyer. Les documents en cours de préparation dans la Section des audits de supervision de la sécurité (SOA) porteront aussi sur l'établissement et la gestion de systèmes régionaux de supervision de la sécurité.

2.6 Analyse des résultats des audits

Une base de données sur les constatations des audits et les différences (AFDD) a été mise sur pied afin d'archiver les constatations et les différences résultant des audits de supervision de la sécurité et des activités de suivi entrepris dans le cadre de l'USOAP. Les informations tirées de l'AFDD, telles que le niveau d'activité aéronautique d'un État et les constatations et les différences effectives détectées durant l'audit, permettent à la SOA de mener une analyse détaillée visant à déterminer les diverses mesures possibles à prendre pour résoudre les problèmes de sécurité. L'AFDD a donné à la SOA la possibilité d'identifier ces problèmes sur la base d'éléments critiques de la supervision. Les renseignements qui en découlent peuvent également servir à évaluer les incidences possibles sur la sécurité des opérations aériennes à divers niveaux, permettant ainsi à l'OACI, aux organisations internationales, aux groupes d'États et aux divers États, d'établir les priorités des mesures visant à résoudre les problèmes de sécurité détectés et quantifiés. Les rapports résultant de l'AFDD ont été utilisés par les sections de la Direction de la navigation aérienne, les groupes d'experts et les groupes d'étude.

3. MISE EN ŒUVRE D'UNE APPROCHE SYTÉMIQUE COMPLÈTE POUR LE PROGRAMME UNIVERSEL OACI D'AUDITS DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

3.1 Concept

- 3.1.1 Les audits de supervision de la sécurité réalisés jusqu'à présent ont été planifiés et menés Annexe par Annexe en commençant par les Annexes 1, 6 et 8, l'objectif étant de couvrir progressivement d'autres Annexes. Une telle approche a servi son objet initial et a été efficace pour l'établissement du Programme et des premiers audits; il est cependant devenu évident qu'il serait à la fois lent et onéreux de maintenir cette approche pour évaluer les capacités de supervision des États contractants et la mise en œuvre des dispositions liées à la sécurité.
- 3.1.2 L'Organisation est confrontée au défi d'établir solidement et de maintenir un programme d'audits de supervision de la sécurité qui soit efficace et efficient, tout en limitant les dépenses générales d'exploitation à un niveau acceptable. Compte tenu de l'expérience acquise, le Conseil est maintenant d'avis qu'il est temps que l'USOAP remplace son approche Annexe par Annexe par une approche systémique complète qui se concentrera sur les capacités générales des États en matière de supervision de

-5-

la sécurité. L'approche systémique complète couvrira les dispositions de toutes les Annexes liées à la sécurité et permettra de mener des audits plus efficaces et plus efficients par rapport aux coûts.

- 3.1.3 L'approche systémique complète envisagée comprend deux phases. Dans la première phase, l'application des dispositions de l'Annexe et le recensement des différences seront déterminés en étudiant les réponses au questionnaire sur les activités aéronautiques de l'État, ainsi que les listes de vérification de la conformité pour toutes les Annexes pertinentes, et en examinant les documents émis par l'État pour l'aider dans la mise en oeuvre des SARP et dans le maintien d'un système efficace de supervision de la sécurité. Durant la seconde phase, une équipe d'audit de l'OACI se rendra dans l'État visé pour valider les renseignements fournis par cet État et pour mener une inspection sur place de ses capacités générales de supervision de la sécurité. Les activités de l'équipe comporteraient aussi l'audit de l'organisation, des méthodes, des procédures et des programmes établis et maintenus par l'État pour l'aider à s'acquitter de ses obligations de supervision.
- 3.1.4 Les audits menés suivant une approche systémique complète seraient adaptés au niveau et au degré de complexité des activités aéronautiques de l'État visé et tiendraient compte des mécanismes qu'il aura mis en place pour s'acquitter de ses responsabilités de supervision de la sécurité. La durée et la fréquence des missions, ainsi que la taille des équipes d'audit, seront déterminées par un examen des renseignements figurant dans les documents fournis par l'État, notamment le questionnaire sur les activités aéronautiques et la liste de vérification de la conformité. En général, tous les États contractants seront visités au moins tous les six ans, avec s'il y a lieu des missions de suivi.
- 3.1.5 Dans l'approche systémique complète, les bureaux régionaux de l'OACI joueront un rôle majeur dans leur région respective. Ils auront pour rôle principal de procéder à des missions de suivi pour établir l'état de mise en œuvre des plans d'action correctrice des États et de demeurer en contact étroit avec les États audités à l'occasion de leurs missions ordinaires. Les experts des bureaux régionaux suivront une formation d'auditeur de la supervision de la sécurité pour apporter leur concours aux missions d'audit et pour procéder eux-mêmes à des missions de suivi d'audit.
- £tant donné les avantages que présente l'approche systémique complète pour la conduite des audits de supervision de la sécurité, et compte tenu du temps requis pour élaborer le questionnaire, la liste de vérification et les protocoles requis, incluant les éléments de formation des auditeurs, le Conseil a proposé que l'élargissement du Programme aux Annexes 11, 13 et 14, prévu initialement pour 2004, soit reporté à 2005, afin de couvrir les dispositions liées à la sécurité qui figurent dans les Annexes à la Convention. Il convient de noter à cet égard que la poursuite des activités d'audit portant sur les Annexes 1, 6 et 8 ainsi que les travaux préparatoires en vue de l'élargissement de l'USOAP aux Annexes 11, 13 et 14 suivront l'approche systémique complète, lorsqu'elle sera adoptée en 2005.

3.2 **Personnel d'audit**

3.2.1 L'application pratique d'une approche systémique complète pour la conduite d'audits de supervision de la sécurité dépend de la disponibilité d'un nombre suffisant d'auditeurs compétents et ayant de l'expérience dans les divers domaines qui seront audités. L'OACI ne dispose pas de ressources suffisantes pour recruter tous les auditeurs dont elle aurait besoin pour accomplir la tâche. C'est pourquoi, afin de réduire au minimum les coûts tout en répondant aux besoins de l'approche systémique complète, les États qui sont en mesure de le faire sont invités à détacher auprès de l'OACI, pour une période de trois ans, des experts qui viendront compléter les équipes d'auditeurs de l'Organisation.

3.3 Incidence financière des mesures proposées

- 3.3.1 Le projet de budget-programme pour 2005, 2006 et 2007 reflète les incidences financières de l'application de l'approche systémique complète, qui tient compte aussi du fait que l'OACI ne dispose pas de ressources suffisantes pour employer tous les experts mentionnés au paragraphe 3.2.1. C'est pourquoi les besoins budgétaires estimatifs concernant l'USOAP durant le prochain triennat (2005-2006-2007) sont fondés sur les hypothèses ci-après :
 - a) le personnel de l'USOAP sera renforcé par des experts d'autres sections de l'ANB et des bureaux régionaux et par des auditeurs détachés par les États pendant de longues périodes, au moins pendant la durée du triennat, et basés au siège de l'OACI;
 - b) les auditeurs suivront une formation initiale en 2005;
 - c) en moyenne, trente-deux États contractants (seize missions) seront audités tous les ans pour que tous les audits soient achevés en six ans;
 - d) en moyenne, trois séminaires/ateliers sur la gestion de la supervision de la sécurité se tiendront chaque année;
 - e) dans toute la mesure possible, des auditeurs qualifiés provenant des bureaux régionaux et des experts détachés pour de courtes périodes seront utilisés pour minimiser le plus possible les frais de transport.
- 3.3.2 En raison des hypothèses décrites ci-dessus, le budget estimatif proposé pour l'USOAP s'élève à 8,6 millions \$US pour le triennat, montant qui est presque le même que celui qui a été nécessaire pour procéder aux audits portant sur les trois premières Annexes. Toutefois, avec une économie totale d'environ 1 200 000 \$US que l'on prévoit réaliser en 2004 en raison du report de l'élargissement du Programme et d'autres mesures d'efficacité, il est estimé que le nouveau financement du Programme par le budget-programme ordinaire sera de 7,4 millions \$US pendant le prochain triennat.

4. **CONCLUSION**

- 4.1 Bien que l'approche Annexe par Annexe suivie jusqu'à présent pour la conduite des audits ait servi son objet d'origine et qu'elle ait été efficace pour l'établissement initial du Programme, le maintien d'une telle approche serait à la fois lent et onéreux.
- 4.2 La tenue de séminaires/ateliers sur la gestion de la supervision de la sécurité et l'élaboration de documents d'orientation appropriés constituent la seule assistance offerte aux États contractants qui n'entraîne pratiquement aucune dépense et qui devrait donc être poursuivie.
- 4.3 Des audits dans les domaines élargis des Annexes 11 et 14 ne peuvent être réalisés isolément, car les dispositions de ces Annexes sont étroitement liées à celles de plusieurs autres Annexes, ainsi qu'il est expliqué au paragraphe 2.2.1 ci-dessus, et elles devraient être traitées en même temps.
- 4.4 Une approche systémique complète permettrait de couvrir les dispositions relatives à la sécurité qui figurent dans toutes les Annexes liées à la sécurité, avec un accent sur les capacités générales de supervision des États et sur les domaines critiques de la sécurité, et aussi d'évaluer l'application de

A35-WP/7 EX/3

-7-

toutes les dispositions en examinant la liste de vérification de conformité applicable à chaque Annexe. Elle donne aussi la possibilité de faire des économies, à long terme, par rapport à l'ancienne approche.

5. **DÉCISION DE L'ASSEMBLÉE**

5.1 L'Assemblée est invitée :

- a) à prendre note des renseignements présentés au paragraphe 2, concernant les activités en cours du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité;
- b) à prendre note des renseignements présentés au paragraphe 3, concernant l'élargissement de l'USOAP pour procéder à des audits des dispositions relatives à la sécurité qui figurent dans toutes les Annexes à la *Convention relative à l'aviation civile internationale* liées à la sécurité, suivant une approche systémique complète;
- c) à prendre note des renseignements présentés au paragraphe 3, concernant le report de l'élargissement du Programme de 2004 à 2005;
- d) à adopter la résolution présentée en appendice, concernant l'évolution de l'USOAP, en vue de mener des audits des dispositions relatives à la sécurité qui figurent dans toutes les Annexes liées à la sécurité, suivant une approche systémique complète.

APPENDICE

PROJET DE RÉSOLUTION A35-X (en remplacement de la Résolution A33-8)

TRANSITION VERS UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE COMPLÈTE POUR LA RÉALISATION DES AUDITS DU PROGRAMME UNIVERSEL OACI D'AUDITS DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ (USOAP)

L'Assemblée,

Considérant que l'objectif premier de l'Organisation reste de veiller à la sécurité de l'aviation civile internationale à l'échelle mondiale,

Considérant que la promotion de l'application de normes internationales contribue à cet objectif,

Considérant que l'article 37 de la Convention exige de chaque État contractant qu'il prête son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements et pratiques relatifs à toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne,

Rappelant que, à sa 32^e session ordinaire, l'Assemblée a résolu que soit créé un programme universel d'audits de supervision de la sécurité portant sur la conduite par l'OACI d'audits de la sécurité réguliers, obligatoires, systématiques et harmonisés,

Considérant que le Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) répond avec succès au mandat confié à l'OACI par la Résolution A32-11,

Rappelant les objectifs du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité, qui sont de faire en sorte que les États contractants s'acquittent comme il convient de leur responsabilité en matière de supervision de la sécurité,

Rappelant que la responsabilité de la supervision de la sécurité incombe au premier chef aux États contractants qui doivent continuellement revoir leurs moyens de supervision de la sécurité,

Rappelant que la Résolution A32-11 a demandé au Conseil de soumettre des propositions relatives au financement du Programme à long terme,

Rappelant que la Résolution A33-8 a chargé le Secrétaire général d'entreprendre une étude portant sur l'élargissement du Programme à d'autres domaines en rapport avec la sécurité,

Rappelant que la Résolution A33-8 a demandé au Conseil d'assurer la durabilité financière à long terme de l'USOAP, en intégrant progressivement toutes ses activités, en temps utile, dans le budget du Programme ordinaire,

Reconnaissant que la mise en œuvre de l'USOAP a permis de dégager des motifs de préoccupation en matière de sécurité et de formuler des recommandations pour les résoudre,

Reconnaissant que la mise en œuvre efficace des plans d'action des États est essentielle pour renforcer la sécurité globale de la navigation aérienne mondiale,

Reconnaissant que la poursuite et l'élargissement de l'USOAP en vue de couvrir toutes les dispositions des Annexes liées à la sécurité sont indispensables pour promouvoir l'application adéquate des normes et des pratiques recommandées en rapport avec la sécurité,

Reconnaissant que le Secrétaire général a pris les mesures appropriées pour veiller à l'établissement d'un mécanisme indépendant d'assurance de la qualité pour contrôler et évaluer la qualité du Programme,

- 1. *Exprime* son appréciation au Secrétaire général pour le succès du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité;
- 2. Décide que le Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité sera à nouveau élargi dès 2005 de manière à inclure les dispositions relatives à la sécurité qui figurent dans toutes les Annexes à la Convention relative à l'aviation civile internationale liées à la sécurité;
- 3. Demande au Secrétaire général de restructurer, à compter du 1^{er} janvier 2005, le Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité afin d'adopter une approche systémique complète pour la conduite des audits de supervision de la sécurité dans tous les États contractants;
- 4. Demande au Secrétaire général de restructurer les rapports d'audit de supervision de la sécurité, pour qu'ils reflètent les éléments cruciaux d'un système de supervision de la sécurité, présentés dans le Doc 9734 de l'OACI Manuel de supervision de la sécurité, Partie A Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité;
- 5. *Demande* au Secrétaire général d'adopter une approche plus souple dans à la mise en œuvre à long terme du Programme;
- 6. *Demande* au Secrétaire général de veiller constamment au maintien du mécanisme d'assurance de la qualité établi pour contrôler et évaluer la qualité du Programme;
- 7. *Invite* tous les États contractants en mesure de la faire de détacher auprès de l'Organisation, pour de longues périodes, des experts qualifiés et expérimentés pour permettre à l'Organisation de poursuivre avec succès la mise en œuvre du Programme;
- 8. Prie instamment tous les États contractants de soumettre à l'OACI, dans les délais prescrits, et de tenir à jour tous les renseignements et documents relatifs à la préparation et à la conduite d'une mission d'audit, afin d'assurer la mise en œuvre efficace et efficiente du Programme;
- 9. *Prie instamment* tous les États contractants de coopérer avec l'OACI et d'accepter, dans toute la mesure possible, les missions d'audit planifiées par l'Organisation, afin de faciliter le bon déroulement du Programme;

A-3

- 10. Prie instamment tous les États contractants de respecter la primauté des résultats des audits de l'USOAP et d'accepter qu'ils répondent aux normes, pratiques recommandées et procédures internationales, lorsque des audits complémentaires ou supplémentaires de supervision de la sécurité sont jugés nécessaires par les États;
- 11. Déclare que la présente résolution annule et remplace la Résolution A33-8 : Poursuite et élargissement du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité;
- 12. *Demande* au Conseil de présenter un rapport sur la mise en œuvre générale du Programme à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée.