

ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 16 : Amélioration de la supervision de la sécurité

STRATÉGIE UNIFIÉE POUR RÉSOUDRE LES CARENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

SOMMAIRE

La présente note expose les grandes lignes d'une stratégie unifiée visant à venir en aide aux États contractants qui éprouvent des difficultés à remédier aux carences en matière de sécurité. La stratégie, qui donne suite à la Résolution A33-9, permet d'identifier les problèmes, d'en analyser les causes fondamentales et de trouver des solutions et des méthodes de mise en œuvre adaptées au contexte régional, sous-régional ou national. Transparence accrue, partenariat, coopération et assistance en sont les grands principes. Les bureaux régionaux de l'OACI joueront un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de cette stratégie.

L'appendice contient un projet de résolution sur ce sujet, pour examen par l'Assemblée.

La suite proposée à l'Assemblée figure au § 9.

RÉFÉRENCES

A35-WP/7

A35-WP/35

A35-WP/60

A35-WP/67

Doc 9790, *Résolutions de l'Assemblée en vigueur* (au 5 octobre 2001)

Doc 7300, *Convention relative à l'aviation civile internationale*

1. INTRODUCTION

1.1 La Résolution A33-9 de l'Assemblée, *Correction des carences détectées par le Programme universel d'audits de supervision de la sécurité et encouragement de l'assurance de la qualité pour les projets de coopération technique*, reconnaît que certains États ne disposent pas des ressources financières ou humaines leur permettant de résoudre leurs carences sans assistance. L'Assemblée a demandé au Secrétaire général de faire en sorte que toutes les compétences de l'Organisation soient utilisées, autant que le permettent les contraintes budgétaires, pour venir en aide aux États qui en ont besoin.

1.2 À sa 171^e session, suite à un rapport sur l'avancement du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP), le Conseil s'est dit préoccupé par le pourcentage d'États qui n'ont pas été en mesure de mettre en œuvre leur plan d'action et de corriger les carences. Il a donc demandé au Secrétaire général de créer une stratégie pour aider et inciter les États à remédier aux carences constatées.

1.3 La présente note propose des mesures que l'OACI pourrait prendre pour aider les États à mettre au point des solutions viables aux carences en matière de sécurité. Elle décrit une stratégie unifiée de correction des carences fondée sur une plus grande transparence, la coopération et l'assistance. L'établissement de partenariats entre l'OACI, les États, les usagers de l'espace aérien, les fournisseurs de services de navigation aérienne et l'industrie est un autre élément de cette stratégie. Tous les intervenants partagent la responsabilité d'assurer la sécurité du système de transport aérien international et ont un rôle à jouer pour contribuer, de façon transparente, à un système mondial uniforme de supervision de la sécurité, en mettant en commun les informations relatives à la sécurité. Les institutions financières, qui sont aussi des partenaires, ont un rôle à jouer pour aider les États à améliorer leurs programmes de supervision de la sécurité.

2. ÉNONCÉ DU PROBLÈME

2.1 Comme il est indiqué dans le rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de l'USOAP (A35-WP/67), qui sera présenté au Comité exécutif au titre du point 16 de l'ordre du jour, les résultats du programme sont, dans l'ensemble, encourageants. Une analyse des 153 missions de suivi effectuées jusqu'au 31 juillet 2004 montre que la plupart des États contractants continuent à faire des progrès dans la mise en œuvre de leurs plans d'action correctrice et la résolution des carences en matière de sécurité. Cependant, même si ces résultats sont encourageants, on note avec préoccupation que certains États n'ont pas avancé de façon satisfaisante dans la résolution des carences en matière de sécurité relevées par les premiers audits. Selon les missions de suivi d'audit effectuées, près de 30 % des États audités éprouvent des difficultés à mettre en œuvre leurs plans d'action correctrice en ce qui concerne les règlements d'exploitation, le personnel technique qualifié et la résolution des problèmes de sécurité. Le problème ne se limite pas à une région ou à un niveau de développement en particulier. Il convient aussi de noter que huit États contractants indiqués dans le paragraphe 2.1.1 de ce rapport n'ont pas soumis de plan d'action correctrice depuis leur premier audit.

2.2 Les audits ont également révélé des problèmes d'ordre organisationnel, attribuables principalement à un engagement insuffisant de certains gouvernements pour appuyer adéquatement leurs autorités de l'aviation civile respectives. Là où ils existent, ces problèmes ont pour conséquence une supervision défectueuse et insuffisante de la sécurité, qui est à l'origine de carences en matière de sécurité.

3. MISE EN ŒUVRE UNIFORME

3.1 Les États contractants doivent assurer la sécurité des opérations aériennes par la mise en œuvre uniforme des normes et pratiques recommandées (SARP) et des procédures, conformément à l'article 37 de la Convention. À cet égard, les États ont la responsabilité d'établir et de mener leurs propres activités de supervision de la sécurité dans tous les domaines touchant la sécurité des vols.

4. RECONNAISSANCE MUTUELLE

4.1 La Convention relative à l'aviation civile internationale et ses Annexes fournissent aux États le cadre de reconnaissance juridique et de fonctionnement nécessaire à la réalisation d'un système de sécurité de l'aviation civile fondé sur la confiance et la reconnaissance mutuelles. L'article 33 de la Convention, par exemple, spécifie que les États contractants reconnaissent la validité des certificats de navigabilité et des licences du personnel délivrés par d'autres États contractants si les conditions qui régissent la délivrance de ces documents sont équivalentes ou supérieures aux normes minimales établies conformément à la Convention. Cela signifie qu'avant de reconnaître quoi que ce soit, les États doivent s'assurer du degré auquel les autres États respectent les dispositions de l'OACI et du niveau de supervision de la sécurité qu'ils assurent. Ils peuvent effectuer cette vérification directement au moyen de contacts bilatéraux ou en analysant les résultats des audits de supervision de la sécurité effectués par l'OACI dans les États en question, résultats qui sont disponibles à l'ensemble des États contractants grâce aux rapports sommaires d'audit. Ces rapports fournissent des renseignements qui permettent d'identifier les États qui ont des difficultés à maintenir leur capacité et leurs performances en matière de supervision de la sécurité. Les États contractants ont la responsabilité de participer à l'effort mondial de supervision de la sécurité en augmentant leur vigilance et en prenant les mesures nécessaires.

5. TRANSPARENCE ET DIVULGATION ACCRUE

5.1 La Résolution A32-11 de l'Assemblée, *Établissement d'un Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité*, qui a lancé l'USOAP, indique, au § 1 du dispositif, qu'une «plus grande transparence et une divulgation accrue seront assurées dans la communication des résultats des audits».

5.2 Dans le cadre de l'USOAP, l'OACI a créé une base de données sur les constatations des audits et les différences (AFDD) pour analyser les résultats des audits et identifier avec précision les carences qui ont une incidence sur la sécurité. En plus de continuer à communiquer par lettre aux États les rapports sommaires d'audit et de suivi d'audit non confidentiels à tous les États contractants, on pourrait mettre à la disposition de l'ensemble des États contractants, au moyen du site Web sécurisé de l'Organisation, des renseignements supplémentaires provenant de l'AFDD.

5.3 En juin 2004, afin d'accroître la transparence, le Conseil est convenu que les rapports d'audit seraient publiés dans leur intégralité, ce qui serait reflété dans le Protocole d'accord concernant la conduite des audits de l'USOAP au titre de l'approche systémique complète envisagée (A35-WP/7).

5.4 Le principe de la transparence, appliqué en respectant les normes de confidentialité et d'équité de l'USOAP, a bien servi l'aviation civile. Il est évident, toutefois, que les informations sur la sécurité provenant d'autres sources, comme les visites sur l'aire de trafic, les programmes d'audit autres que ceux de l'OACI ainsi que les comptes rendus d'accidents et d'incidents, seraient également utiles aux

États. À partir de ces renseignements, et de ceux des rapports d'audit, les autorités de l'aviation civile peuvent détecter des carences en matière de sécurité et prendre des mesures appropriées à l'égard de certains exploitants étrangers (par exemple, en imposant des conditions supplémentaires à ces exploitants lorsqu'ils accèdent à leur espace aérien).

5.5 L'OACI devrait faire en sorte qu'il soit plus facile pour les États d'analyser les informations sur la sécurité, notamment les informations contenues dans les rapports d'audit, afin de leur permettre d'identifier les États qui ne satisfont pas aux normes de l'OACI. S'il est vrai que les États peuvent toujours prendre des mesures unilatérales pour garantir la sécurité de leur espace aérien, le Conseil a estimé qu'une approche multilatérale était préférable pour toute mesure nécessaire en vue de s'assurer que les carences liées à la sécurité sont prises en compte, et que l'OACI était la mieux placée pour prendre toutes mesures multilatérales. De plus, le Conseil est convenu qu'en dernier ressort, il devrait avertir les États lorsqu'ils ne respectent pas les obligations que la Convention leur impose en ce qui concerne la sécurité. Dans ce contexte, il est noté que plusieurs articles de la Convention prévoient la possibilité pour le Conseil de prendre des mesures visant des États et des compagnies aériennes, en ce qui concerne la conformité avec les dispositions de la Convention.

5.6 Les États doivent prendre des mesures, y compris l'imposition de conditions supplémentaires, pour remédier aux carences en matière de sécurité. La transparence est un élément essentiel pour assurer la sécurité des vols partout dans le monde. Les renseignements sur les carences en matière de sécurité et sur les conditions supplémentaires connexes imposées à des exploitants devraient être mis à la disposition de tous les États contractants. L'OACI peut jouer un rôle afin d'aider les États à avoir accès à ces renseignements, par exemple en créant, sur son site Web protégé, des liens avec des sites Web appropriés d'organisations dignes de confiance.

5.7 La «plus grande transparence» évoquée dans les paragraphes précédents serait également utile aux États disposés à prêter main-forte, de façon plus ciblée et plus efficace, aux États qui éprouvent des difficultés.

6. AMÉLIORATION DE LA SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

6.1 Aider les États à mettre en œuvre leurs plans d'action correctrice n'est pas une idée nouvelle, car l'OACI, certains États et d'autres organisations sont venus en aide aux États qui l'ont demandé, dans la plupart des cas par l'intermédiaire de projets d'assistance technique spéciaux. Toutefois, cette méthode ne s'est pas toujours révélée aussi efficace que prévu pour remédier aux carences. Il est envisagé d'adopter une approche fondée sur le partenariat pour analyser les causes et pour mettre au point et appliquer les solutions dans une optique plus commerciale. L'OACI pourrait, en qualité de partenaire, aider à mettre au point des solutions viables pour résoudre les carences en matière de sécurité découlant d'une supervision de la sécurité insuffisante dans certains États ou groupes d'États. Cette approche ne peut toutefois réussir que si les gouvernements s'engagent et maintiennent leur engagement.

6.2 Des partenariats entre États ont déjà permis de renforcer la capacité de supervision de la sécurité d'États individuels. Ces partenariats peuvent prendre la forme d'un projet de coopération technique avec un État en particulier, où des experts affectés à ce projet par un ou plusieurs États donateurs aident une autorité nationale à se doter des moyens de réaliser la supervision de la sécurité.

6.3 Dans un autre type de partenariat, un groupe d'États peut partager des experts pour élaborer des règlements et des procédures et mettre au point la formation. Les activités du Programme de

développement coopératif de la sécurité opérationnelle et de maintien de la navigabilité (COSCAP), qui a été élaboré par la Direction de la coopération technique (TCB) de l'OACI et mis en œuvre dans plusieurs sous-régions, sont des exemples de ce type de partenariat. Ces activités ont notamment permis de donner une formation en matière de sécurité des vols au personnel gouvernemental chargé de la supervision de la sécurité et des opérations aériennes.

6.4 D'autres États ont formé des partenariats encore plus étroits en créant une organisation sous-régionale chargée d'exécuter les tâches de supervision de la sécurité dans les États membres. L'Autorité Africaine et Malgache de l'Aviation Civile (AAMAC), le Système régional de coopération pour la supervision de la sécurité opérationnelle (SRVSOP) de la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC), le Système régional de supervision de la sécurité de l'aviation (RASOS) des Caraïbes, l'Agence pour la sécurité aéronautique en Amérique centrale (ACSA) et le Bureau de la sécurité aérienne dans le Pacifique (PASO) sont des exemples d'une telle organisation. Dans le cas précis de l'ACSA, des règlements communs ont été adoptés, et un groupe régional restreint d'inspecteurs qualifiés dans le domaine des opérations aériennes et de la navigabilité exécute la gamme complète de fonctions d'inspection de la sécurité des vols au nom des États participants. Ce mécanisme a produit des résultats qui ont pu être constatés lors de missions de suivi de l'USOAP.

6.5 Les causes profondes de la persistance des problèmes dans la mise en œuvre d'une supervision efficace de la sécurité et la mise au point de solutions viables doivent être analysées dans le cadre d'un partenariat entre la Direction de la navigation aérienne, le bureau régional OACI approprié et les États en cause. Les bureaux régionaux, qui sont les organes de l'OACI qui connaissent le mieux l'environnement régional, sont bien placés pour déterminer les causes profondes des difficultés éprouvées par les États auprès desquels ils sont accrédités. Ils devraient aussi prendre l'initiative d'encourager la coopération entre les États dans le but d'élaborer des solutions aux problèmes communs et d'adapter les partenariats et les solutions aux circonstances régionales particulières, ce qui comprend entre autres la création d'organisations sous-régionales de supervision de la sécurité. Les groupes régionaux de planification et de mise en œuvre (PIRG) devraient en principe participer à ce processus de collaboration.

6.6 La Direction de la coopération technique est en mesure de chercher et de fournir les compétences et les ressources nécessaires à la mise au point de solutions. Celles-ci doivent être adaptées au niveau et à la complexité des activités aéronautiques des États concernés et présentées sous forme de plans d'action indiquant clairement les résultats visés, les calendriers d'exécution et les étapes à suivre.

6.7 La stratégie unifiée ne limite pas les partenariats aux États et à l'OACI seulement; l'Organisation devrait encourager la coopération et les partenariats entre les États, l'industrie, les fournisseurs de services de navigation aérienne, d'autres parties prenantes et les institutions financières dans le but d'aider les États à améliorer leur capacité de supervision de la sécurité. En principe, les États ne peuvent pas déléguer leurs responsabilités en matière de supervision de la sécurité (à l'exception de ce qui est prévu à l'article 83 *bis*). Cependant, ils peuvent déléguer ou transférer, par accord mutuel, certaines fonctions et obligations à d'autres autorités, ou à des organismes particuliers, pour qu'ils exécutent des tâches afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de supervision de la sécurité. Même dans les cas de transfert, l'État déléguant demeure entièrement responsable aux termes de la Convention (article 28 par exemple).

7. MISE EN ŒUVRE

7.1 L'application de solutions viables est l'élément clé de la stratégie. La coordination globale serait assurée par la Direction de la navigation aérienne, et la Direction de la coopération technique aiderait à trouver les donateurs, verrait à la fourniture des compétences et gérerait les projets de mise en œuvre, selon les besoins. Comme le renforcement de la supervision de la sécurité est directement lié aux carences en sécurité détectées par l'USOAP, le financement de solutions viables par l'intermédiaire de partenariats peut être assuré à partir de prêts, de subventions ou des deux provenant de divers donateurs ou mécanismes de financement, notamment la Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation (IFFAS), à laquelle les États peuvent faire une demande.

7.2 L'avancement de la mise en œuvre des plans indiqués ci-dessus serait suivi par les bureaux régionaux, qui auraient pour tâche de relever les difficultés rencontrées dans le déroulement du processus, y compris les calendriers d'exécution et les principales étapes, et de communiquer leurs observations au siège de l'OACI et aux autres partenaires concernés. De leur côté, les partenaires utiliseraient les observations fournies par les bureaux régionaux pour adapter le plan d'action, selon les besoins, de manière à surmonter les difficultés rencontrées.

7.3 Le programme d'amélioration de la sécurité aérienne (FSEP), conçu pour fournir une assistance en mettant à disposition des exemples généraux de procédures techniques, pourrait être utilisé pour la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre d'un des partenariats indiqués. La note A35-WP/60 de l'Assemblée contient des informations détaillées sur le FSEP à examiner au titre du point 24 de l'ordre du jour.

7.4 La mise en œuvre de la stratégie unifiée pour résoudre les carences en matière de sécurité doit être suivie de près afin d'en optimiser l'efficacité. Le Conseil devrait, à cette fin, mettre en place un système efficace de suivi. Les bureaux régionaux pourraient jouer un rôle clé dans ce processus. Il est envisagé que le Secrétaire général présente des rapports périodiques au Conseil.

8. INCIDENCE FINANCIÈRE

8.1 La mise en œuvre de cette stratégie sera basée sur une réorganisation des ressources plutôt que sur le recours à de nouvelles ressources. La mise au point des techniques de partage des informations nécessaires pour appliquer l'intention du paragraphe 5 représentera toutefois certaines dépenses pour le Secrétariat. L'intégration judicieuse de cette exigence technique avec les impératifs technologiques spécifiés dans la note A35-WP/35 sur l'efficacité et l'efficience devrait cependant permettre au Secrétariat de gérer ces coûts dans le cadre du budget proposé à l'Assemblée. Au besoin, le Secrétariat sollicitera l'appui technique des États pour maintenir les coûts à l'intérieur des budgets prévus.

9. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

9.1 L'Assemblée est invitée :

- a) à noter les renseignements fournis au § 2, concernant les difficultés rencontrées par certains États dans l'exécution de leurs plans d'action correctrice;

- b) à convenir que les États partagent la responsabilité de renforcer la supervision de la sécurité à l'échelle mondiale;
- c) à approuver le concept d'une stratégie unifiée pour résoudre les carences en matière de sécurité ainsi que les principes d'une transparence accrue, du partenariat, de la coopération et de l'assistance qui la sous-tendent, qui sont décrits ci-dessus;
- d) à adopter la résolution sur la stratégie unifiée pour résoudre les carences en matière de sécurité, qui est présentée en appendice.

APPENDICE

35^e ASSEMBLÉE — PROJET DE RÉSOLUTION STRATÉGIE UNIFIÉE POUR RÉSOUDRE LES CARENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

L'Assemblée,

Considérant que l'objectif premier de l'Organisation continue à être d'assurer la sécurité de l'aviation civile internationale dans le monde,

Considérant que la responsabilité d'assurer la sécurité de l'aviation civile internationale incombe aussi aux États contractants, tant collectivement qu'individuellement,

Considérant que, conformément à l'article 37 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, chaque État contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux aéroports, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne,

Considérant que l'amélioration de la sécurité de l'aviation civile internationale à l'échelle mondiale exige la collaboration active de toutes les parties prenantes,

Considérant que la Convention et ses Annexes fournissent le cadre juridique et opérationnel nécessaire pour permettre aux États contractants de construire un système de sécurité de l'aviation civile fondé sur la confiance et la reconnaissance mutuelles, exigeant que tous les États contractants mettent en œuvre les SARP dans la mesure du possible et assurent une supervision adéquate de la sécurité,

Considérant que les résultats du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) montrent que plusieurs États contractants n'ont pas encore pu établir un système national de supervision de la sécurité satisfaisant,

Considérant que la Direction de la coopération technique de l'OACI peut fournir l'assistance requise aux États qui en ont besoin,

Considérant que la Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation (IFFAS) a été créée afin d'aider les États contractants à financer les projets en matière de sécurité qui visent à remédier aux carences détectées principalement dans le cadre de l'USOAP et pour lesquels ils ne peuvent pas dégager ou obtenir les ressources financières nécessaires,

Reconnaissant que tous les États contractants ne possèdent pas les ressources humaines, techniques et financières requises pour assurer adéquatement la supervision de la sécurité,

Reconnaissant que l'assistance offerte aux États contractants qui éprouvent des difficultés à remédier aux carences détectées par les audits de supervision de la sécurité serait grandement améliorée par une stratégie unifiée à laquelle participeraient tous les États contractants, l'OACI et d'autres intervenants du domaine de l'aviation civile,

Reconnaissant que la transparence et le partage des informations sur la sécurité constituent un des principes fondamentaux d'un système de transport aérien sûr,

1. *Prie instamment* tous les États contractants de partager avec d'autres États contractants les informations essentielles sur la sécurité pouvant avoir une incidence sur la navigation aérienne internationale et de faciliter leur accès à toutes les informations pertinentes sur la sécurité;

2. *Encourage* les États contractants à utiliser pleinement les informations sur la sécurité disponibles lorsqu'ils exécutent leurs fonctions de supervision de la sécurité, notamment pendant les inspections prévues à l'article 16 de la Convention;

3. *Charge* le Conseil de mettre au point des moyens pratiques pour faciliter le partage de ces informations entre les États contractants;

4. *Rappelle* aux États la nécessité d'exercer une vigilance sur les opérations des transporteurs étrangers sur leur territoire et de prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité;

5. *Prie instamment* les États contractants de développer la coopération régionale et sous-régionale et, dans la mesure du possible, de former des partenariats avec d'autres États, l'industrie, les fournisseurs de services de navigation aérienne et les institutions financières pour renforcer la supervision de la sécurité afin d'accroître la sécurité du système d'aviation civile internationale et de mieux s'acquitter de leurs responsabilités individuelles;

6. *Encourage* les États à favoriser la création de partenariats régionaux ou sous-régionaux pour collaborer à la mise au point de solutions à des problèmes communs afin de construire leur capacité individuelle de supervision de la sécurité;

7. *Invite* les États à faire appel aux services de la Direction de la coopération technique (TCB) de l'OACI pour remédier aux carences relevées lors d'audits de la supervision de la sécurité;

8. *Invite* les États contractants qui éprouvent des difficultés à financer les mesures à mettre en place pour remédier aux carences en matière de sécurité qui ont été détectées dans le cadre de l'USOAP à tirer parti de la possibilité de financement offerte par la Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation (IFFAS);

9. *Demande* au Conseil de mettre en place une stratégie unifiée fondée sur les principes d'une transparence accrue, de la coopération et de l'assistance et d'encourager, lorsqu'ils sont appropriés, les partenariats entre les États, les usagers, les fournisseurs de services de navigation aérienne, l'industrie, les institutions financières et d'autres parties prenantes pour analyser les causes, établir et appliquer des solutions viables afin d'aider les États à résoudre les carences en matière de sécurité;

10. *Demande* au Conseil de mettre en place un système efficace de suivi de la mise en œuvre de la stratégie unifiée, avec la participation active des bureaux régionaux.

Règles pratiques

1. Le Conseil devrait trouver des façons de mettre à la disposition de l'ensemble des États contractants, via le site Web sécurisé de l'OACI, des renseignements figurant dans la base de données sur les constatations des audits et les différences (AFDD).

— FIN —