



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 16 : Amélioration de la supervision de la sécurité

CONSIDÉRATIONS SUR LA STRATÉGIE UNIFIÉE PROPOSÉE PAR L'OACI POUR RÉSOUDRE LES CARENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

(Note présentée par les 41 États contractants², membres de la Conférence européenne de l'aviation civile)

SOMMAIRE

Le présent document exprime l'avis des États membres de la CEAC concernant la stratégie unifiée proposée pour venir en aide aux États contractants de l'OACI qui éprouvent des difficultés à remédier aux carences en matière de sécurité. En particulier, il met en exergue les éléments de cette stratégie jugés primordiaux pour la réussite de sa mise en œuvre. Ces éléments sont la transparence et la divulgation accrue des résultats d'audits et une coopération plus étroite entre l'OACI et les États ainsi qu'entre États individuels.

La suite à donner par l'Assemblée figure au paragraphe 21.

CONTEXTE

1. Le document A35-WP/67 soumet à l'Assemblée un rapport exhaustif concernant la mise en œuvre du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP), son état d'avancement et les enseignements tirés depuis sa création en 1999, conformément à la Résolution A32-11 de l'Assemblée. Tous les États contractants sauf sept ont fait l'objet d'un audit initial et, au mois de juillet 2004, l'OACI avait mené 153 audits de suivi. L'OACI a réussi à remplir les objectifs inhérents à l'exécution de ce programme, et les équipes d'audit et tous les autres membres du personnel associés peuvent en être félicités.

¹ Les versions anglaise et française sont fournies par la CEAC.

² Albanie, Allemagne*, Arménie, Autriche*, Azerbaïdjan, Belgique*, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre*, Croatie, Danemark*, Espagne*, Estonie*, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande*, France*, Grèce*, Hongrie*, Irlande*, Islande, Italie*, Lettonie*, Lituanie*, Luxembourg*, Malte*, Monaco, Norvège, Pays-Bas*, Pologne*, Portugal*, République de Moldova, République tchèque*, Roumanie, Royaume-Uni*, Serbie et Monténégro, Slovaquie*, Slovénie*, Suède*, Suisse, Turquie, Ukraine.

* Les États membres de l'Union européenne de la liste susmentionnée sont suivis d'un astérisque.

2. Les constatations des audits initiaux et de suivi ont démontré que le Programme constitue un outil extrêmement utile pour évaluer l'application effective des éléments critiques du système de supervision de la sécurité et des SARP par les États. L'analyse des constatations relevées lors des audits de suivi et leur comparaison avec celles identifiées lors des audits initiaux pour le groupe d'États qui a fait l'objet des deux missions d'audit, et pour lequel les résultats ont été enregistrés dans la base de données de l'OACI, sont tout aussi importantes ainsi que leur présentation graphique.

3. Il est encourageant de noter qu'une majorité d'États du groupe précité continuent d'enregistrer des progrès tangibles dans l'application de leurs plans d'actions correctives et dans la résolution des carences sécuritaires relevées lors de l'audit initial. D'ailleurs, la baisse de 29,3 à 13,3 du taux moyen d'échec de mise en œuvre effective des éléments critiques témoigne de ce progrès. Cependant, comme pour toutes les moyennes, ce constat occulte le fait que les États n'ont pas tous réussi à résoudre à la même allure leurs carences en matière de sécurité.

4. Les États membres de la CEAC sont préoccupés par le fait qu'une minorité importante d'États, dans le groupe analysé, n'ont pas fait progresser leurs plans d'action respectifs de manière satisfaisante et continuent d'éprouver des difficultés à les mettre en œuvre. Ces inquiétudes sont d'autant plus grandes que huit États n'ont encore soumis aucun plan d'actions correctives depuis la conduite des audits initiaux. Les motifs de ces défaillances sont connus et leurs caractéristiques font craindre l'expansion potentielle de cette minorité.

5. La première phase du Programme qui vise à identifier les déficiences de supervision de la sécurité, par le biais d'audits, a été réalisée. Cependant, l'autre moitié du travail restera inachevée tant que les mesures correctives associées n'auront pas été prises. Cette seconde phase est d'autant plus importante que les aspects couverts par l'USOAP, à savoir les Annexes 1, 6 et 8, s'inscrivent dans le cadre de l'Article 33 de la Convention de Chicago et de ses dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle.

6. Les États membres de la CEAC accueillent favorablement les propositions émises par le Conseil et stipulées dans le document A35-WP/63 en faveur d'une stratégie unifiée destinée à résoudre les carences en matière de sécurité. Ils tiennent à soumettre à l'examen de l'Assemblée les commentaires et avis ci-après relatifs à certains principes de cette stratégie, afin de les développer plus avant et d'optimiser l'efficacité de la stratégie.

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

7. Les États membres de la CEAC considèrent deux éléments de la stratégie comme particulièrement importants pour tirer profit au maximum du Programme et de sa mise en œuvre. Il s'agit d'une part de la transparence et de la divulgation accrue des résultats des audits et, d'autre part, de l'aide apportée aux États pour renforcer leurs capacités de supervision de la sécurité.

Transparence et divulgation accrue

8. La Convention de Chicago, qui fournit aux États le cadre de développement adéquat d'un système de l'aviation, y compris de ses dispositifs sécuritaires, repose sur une caractéristique fondamentale : la confiance mutuelle entre les États et la reconnaissance des certificats qu'ils délivrent conformément à la Convention et à ses Annexes. Comme l'A35-WP/63 l'indique, à juste titre, cela implique que les États accordant une telle reconnaissance à une entité étrangère, soient satisfaits du niveau de respect des dispositions de l'OACI et du niveau de supervision de la sécurité assuré par l'État de tutelle des entités concernées. Ceci a pour conséquence directe la nécessité d'élargir le partage des informations entre États, impliquant les questions de transparence et de divulgation accrue des résultats de l'USOAP.

9. Compte tenu de ce qui précède, les États membres de la CEAC suggèrent d'entreprendre plusieurs mesures pratiques, telles que décrites ci-après :

Rapports d'audit

10. L'OACI devrait adopter une plus grande transparence dans la diffusion des rapports d'audit et fournir aux États les rapports dans leur intégralité, qui sont actuellement confidentiels. Les États membres de la CEAC notent et saluent la décision du Conseil à cette fin (cf. WP/63, révisé, par.5.3). Cette mesure permettrait aux États d'évaluer le niveau de respect par les autres États des SARP (dans les Annexes 1, 6 et 8) et de mieux appréhender les carences identifiées, et donc d'instaurer un climat de compréhension mutuelle qui ne peut que profiter aux relations bilatérales inter-étatiques. Les rapports sommaires deviendraient alors superflus et seraient donc supprimés, ce qui contribuerait à libérer des ressources actuellement insuffisantes.

11. En outre, il convient de mentionner une initiative lancée par les Directeurs généraux de la CEAC visant à partager les rapports d'audit complets et à prendre les dispositions nécessaires pour assurer une analyse collective de leurs conclusions. Son but consiste, dans un premier temps, à identifier les constatations communes à un grand nombre d'États de la CEAC et, dans un deuxième temps, à étudier d'éventuelles solutions collectives à élaborer et une harmonisation accrue. Cette initiative est menée par l'Équipe de travail de la CEAC sur les questions de supervision de la sécurité (SOI).

Base de données sur les constatations des audits et les différences (AFDD)

12. L'OACI est invitée à analyser plus avant les données recueillies à l'occasion des audits et enregistrées dans l'AFDD. Il serait utile de fournir aux États des niveaux individuels en ce qui concerne le défaut de mise en œuvre effective dans chacun des (cinq) domaines audités et/ou des (huit) éléments critiques de supervision de la sécurité. À partir de ces informations, il serait possible d'évaluer l'aptitude de chaque État à garantir une mise en œuvre effective des SARP et à mener à bien sa fonction de supervision de la sécurité. Éventuellement, une telle évaluation pourrait être effectuée par l'OACI et incluse dans les rapports d'audit au moyen de textes précisant les domaines individuels dans lesquels les États audités ne disposent pas d'une capacité de supervision. Les États seraient plus à même de prendre des décisions renseignées et d'appliquer les mesures appropriées à certains transporteurs aériens étrangers exploitant vers leurs aéroports.

13. L'initiative entreprise par l'Équipe de travail SOI de la CEAC citée plus haut couvre également cet aspect, pour les États non membres de la CEAC, le but étant d'analyser les rapports sommaires d'audits USOP (initiaux et de suivi) de manière harmonisée et d'adopter une position collective sur cette question à l'échelle de la CEAC.

Article 54j) de la Convention

14. Cet Article invite le Conseil à « rapporter aux États contractants toute infraction à la présente Convention, ainsi que tout cas de non-application de recommandations ou décisions du Conseil ». En conséquence, le Conseil pourrait être invité, dans le cadre de cet Article, à établir une procédure, en vertu de laquelle tous les États contractants seraient informés de toute défaillance importante/majeure concernant la conformité d'un État individuel avec les SARP de l'OACI relatives à la sécurité.

15. Conformément aux suggestions faites par le Conseil dans le WP/63 (cf. par.5.6), les États membres de la CEAC ont pris une initiative similaire et approuvé récemment une procédure désignée

« Procédure d'alerte SAFA¹ », destinée à se tenir mutuellement informés des conditions supplémentaires imposées par un État individuel de la CEAC aux aéronefs ou compagnies aériennes étrangers souhaitant accéder à ses aéroports. De plus, cette procédure d'alerte fournit un mécanisme visant à évaluer la possibilité d'étendre ces conditions à tous les aéroports de la CEAC, si les constatations SAFA rendent cette mesure nécessaire.

16. Outre les trois mesures précitées, l'Assemblée devrait décider de quelle manière il convient d'élargir le processus de partage de l'information. À cet égard, certaines propositions exposées par le Conseil dans le document WP/63 suggèrent d'établir des liens entre le site Web protégé de l'OACI et les sites Web d'autres organisations dignes de confiance impliquées dans la sécurité. Les États membres de la CEAC adhèrent au principe de cette proposition, car ils jugent bénéfique d'accroître les synergies entre les divers programmes d'« audit/évaluation » menés par différentes entités, et d'éviter également les doublons. Lors de l'analyse des aspects pratiques de cette proposition, les États membres de la CEAC souhaitent attirer l'attention sur les points suivants :

- a) La nécessité de sélectionner judicieusement les informations devant compléter celles émanant de l'USOAP. La disponibilité d'un volume excessif d'informations de nature et d'importance variables risque d'occulter les questions réelles et, d'aller à l'encontre du but recherché par le Programme.
- b) Les ressources requises auprès de l'OACI devraient être d'un niveau acceptable. Il conviendrait en priorité d'aider les États à mettre en œuvre les actions correctives applicables et, par conséquent, d'y allouer les ressources correspondantes.

Aide aux États

17. Cet aspect de la stratégie proposée est peut-être le plus ambitieux du point de vue de sa mise en œuvre. Le Conseil a été bien avisé de soumettre à l'Assemblée un certain nombre de mesures qui permettraient d'aller de l'avant. Les propositions et suggestions ne sont ni exhaustives ni mutuellement exclusives. Les États de la CEAC verraient des avantages à ce que l'OACI privilégie les mesures concernant le renforcement du partenariat entre l'OACI et les États, et entre les États eux-mêmes. Les accords de coopération, régionaux ou sous-régionaux, devraient être reconduits en raison de leur capacité à améliorer l'efficacité économique d'un système de supervision qui, par nature, requiert de nombreuses ressources (par ex., une main d'œuvre qualifiée). Une coordination accrue entre les parties concernées et une gestion rationnelle des ressources sont essentielles, en particulier dans les domaines les plus préoccupants et/ou compromettants pour la sécurité des opérations. Ces domaines peuvent concerner les États (au nombre de 8) qui n'ont pas été en mesure d'élaborer un plan d'action, ou ceux (une trentaine) qui en ont élaboré un mais qui n'ont pas été en mesure de le mettre en œuvre.

18. L'OACI pourrait apporter à ces États une aide directe, par exemple en élaborant avec eux un plan d'action et en y consacrant des ressources. À cet égard, l'OACI devrait élaborer un projet détaillé sur les moyens et les procédés envisagés, ainsi qu'un calendrier d'exécution, et le soumettre au Conseil de l'OACI. Il appartient au Secrétariat de l'OACI, en fonction des ressources disponibles, notamment dans les bureaux régionaux, et des situations particulières des États concernés, de sélectionner les premiers États et les actions à mener, et de tenir le Conseil régulièrement informé de leur état d'avancement. Les États concernés se verraient proposer un accord par lequel, en échange de cette aide, ils prendraient un certain nombre d'engagements réalistes dont la mise en œuvre serait également suivie au sein du Conseil.

¹ Le Programme CEAC d'évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers

19. La mise en œuvre de la nouvelle approche systémique complète devrait être retardée en ce qui concerne les États en question. Ces États devraient se consacrer à la correction des carences constatées avant d'investir leurs ressources et compétences insuffisantes dans la préparation, qui demande un travail important, d'un audit élargi dorénavant dans le cadre de la nouvelle approche.

20. Avant tout, l'OACI pourrait apporter son concours à l'élaboration de solutions à long terme destinées à mettre en œuvre des systèmes efficaces et durables de supervision de la sécurité. L'OACI pourrait jouer un rôle décisif en appuyant l'instauration d'organisations régionales de supervision de la sécurité, cette voie étant susceptible d'être plus rentable et durable que les solutions individuelles proposées par les États. L'OACI pourrait jouer un rôle de catalyseur en réunissant organismes donateurs et entités bénéficiaires. Elle pourrait éventuellement pousser la démarche plus avant en coordonnant l'expertise fournie et la gestion des projets mis en œuvre. Au rang des mécanismes dont l'étude serait utile, citons bien sûr la Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation (IFFAS) mise en place sous les auspices de l'OACI.

SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

21. Les États membres de la CEAC invitent l'Assemblée à prendre en considération les avis exprimés dans la présente note et demandent au Conseil et au Secrétaire général de :

- a) définir une procédure, dans le cadre de l'Article 54j) de la Convention de Chicago, en vertu de laquelle il serait porté à la connaissance de tous les États contractants toute défaillance importante concernant le respect par un État individuel des SARP de l'OACI relatives à la sécurité ;
- b) développer des mécanismes d'assistance spécifiques, dans le cadre juridique existant, à l'intention des États qui ne sont pas à même d'élaborer un plan d'action ou qui, bien qu'ayant élaboré un plan d'action, ne l'ont pas mis en œuvre ;
- c) faciliter le partage d'informations pertinentes relatives à la sécurité entre les États et les parties intéressées ;
- d) mettre les rapports finals complets des équipes d'audit de l'OACI à la disposition des autres États contractants sur le site Web protégé de l'OACI ;
- e) fournir l'accès, par l'intermédiaire du site Web protégé de l'OACI, à la Base de données sur les constatations des audits et les différences, y compris aux rapports sur l'état de mise en œuvre des plans d'actions correctives des États et les niveaux individuels concernant le manque de mise en œuvre effective dans chacun des domaines audités et à l'égard de chaque élément critique de la supervision de la sécurité.