

**CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN :
DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION**

Montréal, 24 – 29 mars 2003

Point 1 : Aperçu préliminaire

1.2 : Aspects de la libéralisation liés à la sécurité et à la sûreté

**ASPECTS DE LA LIBÉRALISATION RELATIFS
À LA SÉCURITÉ ET À LA SÛRETÉ**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note porte sur les relations entre la libéralisation et la réglementation en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation; elle examine des questions spécifiques et des options de politique concernant la libéralisation.

La suite proposée figure au § 4.1.

1. INTRODUCTION

1.1 Le régime réglementaire existant en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation se fonde sur la Convention de Chicago qui, par son article 37, impose aux États contractants la responsabilité de la conformité aux normes, pratiques et procédures adoptées par l'OACI à moins que des différences ne soient notifiées. Dans le cadre de ce régime, un lien clair est établi (par l'Annexe 6 — *Exploitation technique des aéronefs*) entre un exploitant et l'État dans lequel il a son principal établissement et il est possible de dégager des axes de responsabilité clairs entre les parties intervenantes pour la supervision réglementaire du transport aérien international. Ce mécanisme a bien fonctionné au cours des cinquante et quelques dernières années et il a contribué au développement sûr et ordonné de l'aviation civile.

1.2 Cependant, la libéralisation et la mondialisation des deux dernières décennies n'ont pas seulement amené des changements fondamentaux dans la structure et l'environnement d'exploitation de l'industrie du transport aérien, mais ont aussi soulevé de nouvelles questions à propos du cadre réglementaire existant (voir les WP/5, 8, 20 et 21). Certaines tendances telles que la privatisation, les regroupements et alliances de compagnies aériennes, la sous-traitance et la location, ainsi que la commercialisation des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne, ont aussi des incidences pour la sécurité et la sûreté de l'aviation. C'est pourquoi la façon d'exploiter les avantages de

la libéralisation économique sans compromettre la sécurité et la sûreté représente un défi majeur à relever par les États lorsqu'ils envisagent une plus large libéralisation.

1.3 La question de l'impact potentiel de la libéralisation sur la sécurité et la sûreté et de leurs relations réciproques n'est pas nouvelle. Elle a déjà été un sujet de débats, par exemple, à la Conférence mondiale de transport aérien de 1994 qui a exploré l'orientation future de la réglementation du transport aérien international. En convenant que la libéralisation était un objectif général, la Conférence, dans son unique recommandation, a reconnu aussi l'importance primordiale de la sécurité et la nécessité d'actualiser et d'appliquer constamment les normes et pratiques concernant la sécurité. Alors que la libéralisation s'étend, il continue d'exister un besoin de s'atteler aux préoccupations que suscitent et pourraient susciter ses incidences sur la sécurité et la sûreté.

1.4 La présente note, portant sur les questions liées aux aspects de la libéralisation qui touchent à la sécurité et à la sûreté, examine des options de politique et des réponses réglementaires. Les principes abordés sont reliés aux notes du Secrétariat qui traitent des différents sujets au titre des points successifs de l'ordre du jour. Cette note souligne aussi l'importance de la sécurité et de la sûreté, et la nécessité de leur accorder encore plus d'attention lorsqu'on libéralise. La libéralisation économique, déjà en cours, ne devrait pas être exclue pour des considérations de sécurité et de sûreté, mais celles-ci doivent en être le complément.

2. DISCUSSION

2.1 Dans une perspective réglementaire, on ne saurait trop insister sur l'importance de la sécurité et de la sûreté dans le fonctionnement et le développement de l'aviation civile. Il convient d'y porter une attention particulière au cours du processus de libéralisation, car certains des changements dans les politiques et des arrangements commerciaux qui en résultent ont des incidences sur la sécurité et la sûreté et soulèvent des questions en présence d'un régime de réglementation en matière de sécurité qui est essentiellement établi sur une base nationale. Les États doivent donc répondre à deux questions fondamentales en rapport avec la sécurité et la sûreté lorsqu'ils envisagent la libéralisation économique : a) quelles incidences aura la libéralisation; b) comment garantir que la sécurité et la sûreté ne soient pas compromises dans les arrangements libéralisés.

2.2 Parmi les tendances et les faits nouveaux de la libéralisation économique qui auront des incidences au niveau de la sécurité et de la sûreté, relevons : la levée progressive des restrictions touchant à la désignation des compagnies aériennes et aux dispositions relatives à la propriété et au contrôle nationaux des transporteurs aériens; l'essor des alliances entre compagnies aériennes, du partage de codes et du franchisage; la sous-traitance d'activités telles que la réparation et la maintenance des aéronefs, l'administration des vols et des équipages et les services d'escale; l'expansion de la location d'aéronefs, ainsi que la commercialisation des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne. Ces évolutions ont souvent conduit à des arrangements commerciaux transnationaux qui pourraient rendre plus complexe la supervision réglementaire de la sécurité et de la sûreté. On trouvera ci-après quelques exemples illustrant certaines de ces questions.

2.3 Parallèlement à la tendance à la privatisation, de nombreux États ont, ces dernières années, assoupli les restrictions sur les investissements étrangers dans leurs entreprises de transport aérien nationales. Dans les accords sur les services aériens, des États acceptent aussi dans une mesure croissante la désignation de transporteurs qui appliquent des critères élargis en matière de propriété et de contrôle. Si la *libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens* peut offrir certains avantages, elle suscite aussi certaines préoccupations. Celles-ci ont trait à des risques tels que la possibilité de voir

apparaître des «pavillons de complaisance», en l'absence d'une réglementation efficace pour les empêcher, et le risque de dégradation des normes de sécurité et de sûreté à cause de l'accent mis de plus en plus sur les résultats commerciaux. Les pressions pour la réduction des coûts dans l'industrie du transport aérien, en particulier dans le cas des compagnies aériennes qui font face à des difficultés financières, sont un exemple de ce dernier point. Il est donc nécessaire que l'assouplissement des dispositions relatives à la propriété et au contrôle nationaux soit accompagné de mesures appropriées pour éviter l'apparition de «pavillons de complaisance» et pour assurer que la sécurité et la sûreté ne soient pas compromises (par exemple en ce qui concerne l'identification du lien entre un transporteur aérien et l'État responsable de la supervision réglementaire de ce transporteur, notamment en matière de sécurité et de sûreté). À cet égard, les orientations élaborées par l'OACI et ses travaux actuels d'exploration de critères de rechange pour la désignation et l'autorisation des compagnies aériennes ont mis en relief l'aspect sécurité et sûreté (voir la proposition présentée à la Conférence par le Secrétariat dans le WP/7).

2.4 Le **partage de codes** est l'élément le plus courant dans les arrangements transnationaux d'alliance entre compagnies aériennes. De nombreux transporteurs l'utilisent pour étendre leur accès aux marchés et il s'est révélé très efficace pour développer des synergies et accroître les recettes des transporteurs concernés. Il permet aux compagnies aériennes partenaires d'offrir un transport sans discontinuités, comme s'il s'agissait d'une même compagnie, mais c'est une pratique qui inspire des préoccupations aux gouvernements en ce qui concerne les normes de sécurité des compagnies avec lesquelles leurs compagnies nationales ont de tels arrangements. Une autre préoccupation a trait aux incidences en matière de sûreté qu'entraînerait l'éventuel transfert d'une menace susceptible d'exister contre la sûreté d'une compagnie aérienne et d'être étendue à son ou ses partenaires dans un arrangement de partage de codes, ainsi qu'aux mesures de sûreté supplémentaires susceptibles d'être imposées alors par les autorités compétentes. À ce propos, l'OACI a produit une étude approfondie des incidences du partage de codes, laquelle a conclu, entre autres, que les aspects de sécurité et de sûreté de ces arrangements exigent des structures claires de responsabilité et de reddition de comptes, étant donné que les règlements en matière technique et en matière opérationnelle peuvent varier considérablement d'une compagnie aérienne partenaire à une autre (voir la Circulaire 269, *Incidences du partage de codes entre compagnies aériennes*).

2.5 La question de la sous-traitance peut être illustrée par le cas des **services d'escale**. De nombreux États ont introduit dans leurs accords bilatéraux sur les services aériens des dispositions libérales concernant les services d'escale et ces services sont maintenant souvent sous-traités à des entreprises spécialisées. Contrairement aux transporteurs aériens, les sociétés de services d'escale ne sont pas soumises à des restrictions de propriété nationale et elles traversent un processus de mondialisation et de fusion. Cela suscite la crainte que la sous-traitance de services d'escale n'ait des effets négatifs sur la sécurité, avec l'entrée en jeu d'entreprises privées n'ayant aucune expérience antérieure d'une culture de sécurité. Pour répondre à ces préoccupations, l'OACI a récemment réalisé une étude des aspects sécurité des services d'escale, qui a conduit à un réexamen, et à des amendements, des normes et pratiques recommandées (SARP) existantes de l'Annexe 6 et d'autres éléments d'orientation. Ces amendements sont destinés à assurer que les États portent l'attention voulue aux aspects sécurité, dans le cadre de l'agrément et de la surveillance des exploitants d'aéronefs et d'aéroports et des sociétés de services d'escale. De plus, le Secrétariat a proposé un amendement de la clause type existante de l'OACI relative aux services d'escale pour tenir compte de l'obligation de se conformer aux dispositions existantes applicables en matière de sécurité et de sûreté (qui figurent maintenant dans la Pièce jointe A à la note WP/17, relative au Modèle d'accord sur les services aériens pour la libéralisation bilatérale).

2.6 La pratique de la **location** peut soulever des questions de sécurité et des questions économiques si l'aéronef loué est immatriculé dans un autre État que celui de l'exploitant qui s'en sert pour des services commerciaux internationaux. C'est pourquoi les États ont porté une attention croissante

au traitement réglementaire des aéronefs loués, en particulier pour les locations avec équipage dans le contexte de l'utilisation de l'accès aux marchés, tant dans une perspective de sécurité que dans une perspective économique. Parmi les réponses réglementaires à l'utilisation d'aéronefs loués figurent les mesures visant à établir clairement les responsabilités concernant le respect des normes de sécurité de l'OACI, que ce soit en plaçant des dispositions appropriées dans leurs accords sur les services aériens ou en concluant des accords au titre de l'article 83 *bis* de la Convention de Chicago. Il est possible de se servir pour cela des éléments d'orientation de l'OACI figurant dans la Circulaire 295, *Éléments d'orientation sur la mise en œuvre de l'article 83 bis de la Convention relative à l'aviation civile internationale* (voir aussi le WP/9 sur la location d'aéronefs dans le transport aérien international).

2.7 En ce qui concerne la **commercialisation ou la privatisation des aéroports et des fournisseurs de services de navigation aérienne**, la principale préoccupation est liée au changement qui en résulte dans la propriété et le contrôle de ces entités précédemment étatiques, ou à la cession d'activités d'organismes publics à des entités autonomes (parfois avec un soutien financier limité) ou au secteur privé. En réponse à cette préoccupation, l'OACI a élaboré des orientations de politique à prendre en compte par les États lorsque ceux-ci envisagent la commercialisation ou la privatisation d'aéroports ou de fournisseurs de services de navigation aérienne. L'OACI a recommandé que, lorsqu'une entité ou un organisme autonome est établi, l'État stipule comme condition de son approbation du nouvel organisme que celui-ci sera tenu de se conformer à toutes les obligations pertinentes de l'État précisées dans la Convention de Chicago et dans ses Annexes. Les États devraient aussi avoir à l'esprit le fait que, indépendamment de tous changements dans la propriété ou le management de ces entités, c'est l'État qui est responsable en dernière analyse de la sécurité et de la sûreté, ainsi que de la supervision économique de leurs opérations (voir Doc 9082, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*).

2.8 Comme il est noté dans le WP/4, les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont eu un profond impact sur l'aviation internationale. En plus des effets négatifs immédiats sur les transporteurs aériens (notamment sur les assurances risques de guerre, le trafic, les routes et les services, l'emploi, la planification du matériel et la confiance des consommateurs), ils ont eu des incidences plus profondes et de long terme sur l'ensemble de l'industrie, ses structures, ses pratiques commerciales et ses stratégies. Il est particulièrement significatif que la **sûreté de l'aviation** ait maintenant pris une importance primordiale, avec des conséquences sur la facilitation pour les passagers, sur les coûts de fourniture de mesures de sûreté renforcées et, à divers degrés à travers le monde, sur la confiance du public. L'impact des menaces du terrorisme contre l'aviation civile ne concerne pas seulement la libéralisation, car l'accroissement des coûts de sûreté lorsqu'il s'agit de contrecarrer ces menaces et, au niveau du public, la crainte de prendre l'avion pourraient avoir des incidences négatives sur le rétablissement de la santé financière de l'industrie et de la confiance des consommateurs, ce qui à son tour pourrait affecter le rythme de la libéralisation.

2.9 Une des préoccupations se rapporte à la sous-traitance d'activités de sûreté de l'aviation, tel le filtrage aux aéroports, à des entités privées. À ce propos, la Conférence ministérielle de haut niveau sur la sûreté de l'aviation tenue en février 2002 a affirmé que la sûreté de l'aviation est une responsabilité des États et a recommandé que, lorsque des programmes de sûreté de l'aviation sont externalisés, les États s'assurent que des moyens adéquats de contrôle et de supervision gouvernementaux sont en place.

2.10 Une autre préoccupation découlant du renforcement de la sûreté aux aéroports relève de la **facilitation**. Le propos des mesures de sûreté n'est pas en question, mais certains de leurs effets, par exemple les délais d'enregistrement accrus, les longues files d'attente et la nature invasive de certains contrôles de sûreté, pourraient aller à l'encontre de l'objectif de facilitation et dissuader de voyager par avion. Consciente de ce fait, la Conférence ministérielle de haut niveau sur la sûreté de l'aviation de 2002

a appelé les États, entre autres, à veiller à ce que les mesures de sûreté ne perturbent ou n'entravent pas les mouvements de passagers, de fret ou d'aéronefs, ainsi qu'à prendre des mesures de nature à rétablir la confiance dans les voyages aériens et à revitaliser l'industrie du transport aérien. À cet égard, une étroite coordination entre organes de réglementation du transport aérien, autorités d'application de la loi, compagnies aériennes et aéroports devrait aider à établir des programmes de facilitation et de sûreté complémentaires, de nature à réduire les effets négatifs et assurer un maximum d'efficacité dans les activités de congé aux frontières, et des opérations de sûreté et d'application de la loi de haute qualité.

2.11 Les exemples ci-dessus font apparaître les relations réciproques qui existent entre la libéralisation économique et la réglementation en matière de sécurité et de sûreté. La libéralisation aide à créer un environnement opérationnel pour des services aériens efficaces et concurrentiels, pouvant se traduire en services et choix plus nombreux pour les consommateurs, tandis que la réglementation en matière de sécurité et de sûreté assure la sécurité et la sûreté des services aériens, ce qui à son tour améliore la confiance des consommateurs dans les voyages aériens. Elles devraient donc se compléter aux niveaux de l'élaboration des politiques et de l'application des règlements. L'expérience a prouvé que le renforcement de la réglementation et de la supervision de la sécurité contribuent à une évolution harmonieuse de la libéralisation (p. ex. dans l'Union européenne). C'est à tous les niveaux — national, bilatéral, régional et mondial — qu'il faudrait, selon les besoins, apporter des réponses par la réglementation aux questions et préoccupations en rapport avec la sécurité exposées ci-dessus, en faisant intervenir toutes les parties concernées : gouvernements, industrie et autres acteurs de l'aviation civile. Les États devraient par exemple, à leur niveau national, prendre des dispositions pour renforcer leurs fonctions de supervision et d'audit de la sécurité (portant par exemple sur la commercialisation des aéroports). Pour les nouveaux arrivants dans un environnement libéralisé, les États devraient veiller à l'application et à l'exécution des critères appropriés d'aptitude financière afin que les exigences de sécurité et de sûreté soient respectées. À l'échelon bilatéral, les États devraient, s'ils ne l'ont déjà fait, introduire dans leurs accords sur les services aériens des dispositions nouvelles ou renforcées de sécurité et de sûreté (concernant notamment la location et les services d'escale) ou, dans le cas de la location, conclure des accords bilatéraux sur la mise en œuvre de l'article 83 *bis* de la Convention de Chicago.

2.12 À l'échelon mondial, l'OACI a joué un rôle actif non seulement dans la poursuite de son mandat intéressant la sécurité et la sûreté, mais aussi dans la facilitation de la libéralisation économique. Afin de renforcer la sécurité de l'aviation, et en réponse à de nouvelles menaces contre l'aviation civile, elle a élaboré un Plan pour la sécurité de l'aviation dans le monde (GASP) visant à réduire le nombre d'accidents d'aviation, ainsi qu'un plan d'action pour la sûreté de l'aviation visant à son renforcement dans le monde entier. Le rôle de l'OACI dans ce domaine a été encore renforcé lorsqu'elle a été chargée de réaliser les audits obligatoires de supervision de la sécurité et de la sûreté s'appliquant à tous ses États membres, dans le cadre du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et du Programme universel d'audits de sûreté (USAP), respectivement. Actuellement, l'OACI travaille à améliorer la stratégie mondiale afin d'établir un régime mondial efficace d'assurance de la qualité pour la sécurité et la sûreté. Parallèlement, l'OACI œuvre aussi avec les divers organes régionaux intéressés, ainsi qu'avec les gouvernements individuellement, pour la coordination et la mise en œuvre de ces initiatives.

2.13 Des mesures substantielles ont été prises aussi à l'échelon régional pour renforcer la réglementation relative à la sécurité sur la toile de fond de la libéralisation. Par exemple, le programme de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) inclut des évaluations de la sécurité des aéronefs non seulement de ses États membres, mais aussi d'autres transporteurs aériens qui effectuent des vols à destination de l'Europe. L'Union européenne s'occupe de mettre en place une Agence européenne de sécurité de l'aviation. D'autres régions, notamment l'Amérique centrale et l'Afrique, voient naître des initiatives naissantes pour de semblables approches de la coordination de la sécurité. Enfin, au niveau des compagnies aériennes, l'Association du transport aérien international (IATA) effectue des audits sur ses

nouvelles compagnies aériennes membres et celles qui le redeviennent. Il est cependant possible que l'évaluation de conformité d'un organisme diffère de celle d'un autre. Pour toutes ces activités, il sera fondamental : 1) de définir exactement quelles fonctions sont déléguées par les États à l'organisme «supra» national ou aux compagnies aériennes, et lesquelles demeurent des fonctions de l'État; 2) de faire en sorte que ces organismes maintiennent une approche cohérente et une interface sans discontinuités, spécialement lorsqu'il y a intervention de tiers.

2.14 Comme le monde opérationnel et commercial de l'aviation devient de plus en plus multinational, il va se trouver de plus en plus en contradiction avec le régime de réglementation existant qui relève des États individuellement. Il est donc nécessaire que les États et la communauté de l'aviation envisagent de développer de nouveaux dispositifs réglementaires qui soient capables de s'adapter à l'environnement en mutation, et qu'ils s'attellent aux questions connexes, notamment les questions financières et d'organisation. Dans l'attente de nouveaux arrangements réglementaires de ce genre, il faut, d'ici là, prendre des mesures pour faire en sorte que les régimes existants de réglementation de la sécurité et de la sûreté continuent de fonctionner efficacement, et qu'il ne reste pas de failles, afin que la libéralisation se poursuive d'une manière ordonnée, en toute sécurité et sûreté. Il faut, pour relever ce défi, l'autorité de l'OACI, mais aussi des efforts concertés de tous les États, des organismes régionaux et de l'industrie.

3. CONCLUSIONS

3.1 De l'analyse qui précède, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- a) La libéralisation économique a des incidences pour la réglementation de la sécurité et de la sûreté, qui exigent que l'on s'en occupe comme il convient aux niveaux national, bilatéral, régional et mondial, selon le cas, pour que le développement de l'aviation civile se poursuive de manière sûre et ordonnée.
- b) La Convention de Chicago impose aux États contractants la responsabilité d'assurer la conformité aux normes et pratiques relatives à la sécurité et à la sûreté. Indépendamment de toute modification apportée à la réglementation économique, la sécurité et la sûreté doivent rester des éléments primordiaux de l'exploitation et du développement du transport aérien. Dans un environnement économique libéralisé, la réglementation de la sécurité et de la sûreté ne doit pas seulement être maintenue mais devrait être renforcée. Des mesures visant à assurer le respect des normes applicables de sécurité et de sûreté et à renforcer la supervision réglementaire devraient faire partie intégrante des mécanismes de sauvegarde pour la libéralisation.
- c) En introduisant la libéralisation économique, les États devraient veiller à ce que la sécurité et la sûreté ne soient pas compromises par des considérations commerciales, et à ce que les structures de responsabilité et de reddition de comptes en matière de sécurité et de sûreté soient clairement établies pour les parties intervenant dans tout arrangement libéralisé.
- d) L'OACI devrait continuer de jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration de stratégies mondiales pour la réglementation et la supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation, tant dans l'absolu que dans le contexte de la facilitation d'une réforme de la réglementation économique. L'environnement réglementaire et opérationnel en mutation du transport aérien international appelle la mise au point de

nouveaux dispositifs réglementaires qui puissent s'adapter aux changements et répondre aux préoccupations connexes. Dans l'attente de ces nouveaux arrangements réglementaires, il faut que des mesures intérimaires soient prises pour que le régime existant de réglementation de la sécurité et de la sûreté continue de fonctionner efficacement. Relever ce défi exigera une coopération internationale sans failles de la part de tous les États contractants, des organismes aéronautiques régionaux, de l'industrie ainsi que de tous les acteurs de l'aviation civile.

4. **SUITE À DONNER**

4.1 La Conférence est invitée à:

- a) prendre note des questions et des options de politique examinées au paragraphe 2;
- b) examiner et adopter les conclusions exposées au paragraphe 3.

— FIN —