



NOTE DE TRAVAIL

TREIZIÈME CONFÉRENCE DE NAVIGATION AÉRIENNE

Montréal (Canada), 9 – 19 octobre 2018

COMITÉ B

Point 6 : Questions relatives à la sécurité organisationnelle

6.2 : Mise en œuvre de la gestion de la sécurité

6.2.1 : Programmes nationaux de sécurité (PNS)

APPROCHE DE LA RÉGLEMENTATION FONDÉE SUR LES RISQUES

(Note présentée par le Brésil)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note rend compte de l'élaboration de règlements fondée sur l'évaluation scientifique des conséquences des risques pour la société. Elle utilise à titre d'exemple l'examen de l'applicabilité de la réglementation brésilienne concernant les services de sauvetage et d'incendie des aérodromes (ARFFS). Cet exemple montre qu'une réglementation proportionnelle peut être redirigée de façon à améliorer la conformité. Une telle perspective peut être avantageuse pour l'initiative *Aucun pays laissé de côté* (NCLB) et la révision des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI.

Suite à donner : La suite à donner par les États figure au paragraphe 3.

1. INTRODUCTION

1.1 La nécessité d'améliorer la qualité de l'intervention de l'État auprès des entreprises et des citoyens a donné lieu à différentes réformes réglementaires au cours des dernières décennies. On distingue au moins trois vagues de réforme. La première vague, des années 1930 à 1960, était caractérisée par une plus grande intervention de l'État (plus de réglementation), justifiée par le concept de dysfonctionnement du marché. La deuxième vague, des années 1970 à 1980, a représenté un retour au libéralisme (moins de réglementation), en réponse aux défaillances de l'État. Depuis les années 1990, le débat sur la réforme réglementaire ne cherche plus à déterminer s'il faut « plus » ou « moins » de réglementation, mais se concentre sur le concept de réglementation améliorée (ou réglementation intelligente).

1.2 L'un des principes essentiels de la réglementation améliorée réside dans l'utilisation d'une base de preuves solide à l'appui des interventions réglementaires. Dans ce contexte, la réglementation fondée sur les risques est apparue comme un élément important du programme de réglementation améliorée des gouvernements et des organisations internationales, notamment dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement. La proposition centrale de la réglementation fondée sur les risques est d'utiliser des techniques d'évaluation des risques pour aider les organismes de réglementation à prendre de meilleures décisions. En règle générale, l'expression

« réglementation fondée sur les risques » est appliquée dans deux contextes : le premier est l'élaboration de règlements fondés sur une évaluation scientifique des conséquences des risques pour la société ; le second, l'évaluation des risques que présentent les entités réglementées pour les ressources d'application et d'inspection concernées.

1.3 La présente note de travail porte essentiellement sur la première application de l'expression et fournit un exemple pratique d'utilisation d'études d'évaluation des risques, en l'occurrence celle qui a été faite lors de la révision de la réglementation sur les services de sauvetage et d'incendie des aérodromes du Brésil. Cet exemple montre que la réglementation fondée sur les risques constitue une approche adaptée qui présente des avantages pour les entreprises et les États. Les secteurs ou activités à risques moindres peuvent être soumis à des exigences allégées et à des charges administratives réduites. Cela peut limiter les disparités et créer des conditions plus équitables entre petites et grandes organisations. Une réglementation plus proportionnelle permet de dégager des ressources qui peuvent ensuite être réaffectées à l'amélioration de la conformité dans d'autres domaines de risque prioritaires.

1.4 Les avantages de la réglementation fondée sur les risques montrent qu'elle peut constituer un outil important pour réaliser les objectifs de l'initiative *Aucun pays laissé de côté* (NCLB) grâce à une plus grande utilisation des études d'évaluation des risques dans le cadre de l'élaboration et de la révision des règlements nationaux. Il est possible d'obtenir des avantages similaires en utilisant une réglementation fondée sur les risques pour la révision des normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI.

2. ANALYSE

2.1 Pour montrer à quel point il importe d'envisager une réglementation fondée sur les risques pour l'incorporation des SARP de l'OACI dans le cadre réglementaire national, la présente section utilise à titre d'exemple l'examen de l'applicabilité de la réglementation brésilienne relative aux services de sauvetage et d'incendie des aérodromes (ARFFS).

2.2 Selon la section 9.2 de l'Annexe 14 – *Aérodromes*, les aérodromes sont dotés de services et de matériel de sauvetage et de lutte contre l'incendie, dans l'objectif, en cas d'accident, d'accroître les chances de survie des passagers de l'aéronef. À cette fin, des exigences, dont la mise en œuvre incombe aux États, sont établies en ce qui concerne les équipements, les véhicules, les agents extincteurs et le personnel. En tant qu'État contractant de l'OACI, le Brésil a incorporé ces exigences dans sa réglementation, dont l'applicabilité a été récemment examinée.

2.3 Auparavant, la réglementation brésilienne sur les services ARFFS exigeait de tous les aéroports accueillant des vols commerciaux (intérieurs et internationaux) qu'ils disposent d'un poste d'incendie pleinement conforme. Il s'agissait d'une obligation coûteuse et, souvent, d'un frein économique au développement des petits aéroports et à l'exécution de vols commerciaux à destination de certaines régions du pays.

2.4 Comme suite à l'évolution des règlements, depuis décembre 2017, les petits aéroports (moins de 200 000 passagers par an) ne sont plus tenus d'assurer des services ARFFS. Toutefois, s'ils le font, ces services doivent être conformes à la réglementation. L'analyse des incidences de la modification proposée des règlements s'est appuyée sur une approche fortement axée sur les risques. Elle a tenu compte des variables suivantes :

- a) d'autres expériences internationales en la matière, comme les réglementations canadienne, australienne, argentine et sud-africaine ;

- b) d'études universitaires et techniques – deux thèses brésiliennes et deux études émanant des autorités de l'aviation civile canadienne et australienne ;
- c) de l'incidence sur la matrice des passagers transportés au Brésil – 98 % de tous les passagers (et 100 % des passagers internationaux) sont traités dans 55 aéroports ;
- d) de l'incidence, sur la matrice des risques d'accident, de la réduction de la couverture des services ARFF – d'après l'analyse des données (9,6 millions de vols et 1 826 événements liés à la sécurité, dont neuf accidents d'aéronefs en aérodrome, survenus entre 2006 et 2015 dans les aéroports brésiliens), la probabilité qu'un accident d'aéronef se produise à un aéroport est estimée à $9,7 \times 10^{-7}$, soit 1 accident pour 1,03 million de vols ;
- e) de l'incidence sur le coût réglementaire de la mise en conformité des services ARFF au Brésil – l'analyse du coût de la prestation de services ARFF dans les quatre catégories d'aéroports montre que le coût de maintenance pour les petits aéroports (moins de 200 000 passagers par an) est d'environ 470 000 USD par an (soit 5,30 USD par passager accueilli, chaque année), alors que pour les plus grands aéroports (5 millions de passagers et plus par an), il s'élève à environ 2 millions USD par an (soit 0,16 USD par passager accueilli, chaque année).

2.5 Les études ont montré que la modification proposée ne concernerait que 2 % des passagers embarqués et débarqués dans 545 aéroports brésiliens, dont quarante-quatre seulement accueillent des vols réguliers (11 % de la probabilité d'accident estimée). Le niveau de sécurité reste assez prudent par rapport aux réglementations australienne et canadienne, et cette approche a été efficace pour garantir des niveaux de sécurité au Brésil et instaurer une réglementation plus efficace sur le plan des coûts.

2.6 Dernièrement, l'OACI a examiné la possibilité d'amender la section 9.2 du Volume I de l'Annexe 14, qui exige la fourniture de services de sauvetage et de lutte contre l'incendie pour tous les types d'opérations aux aéroports. Suite à des travaux et à des études approfondis menés par ses groupes d'experts et groupes de travail, l'OACI envisage d'exempter de cette obligation les aéroports où seuls des vols d'aviation générale sont effectués. Cette décision a une incidence importante pour ces aéroports, étant donné que leur volume de trafic commercial tend à être faible. Une telle modification de l'Annexe 14 est possible grâce à une évaluation détaillée des risques.

3. SUITE À DONNER PAR LES ÉTATS

3.1 Les États sont invités à :

- a) communiquer à l'OACI et aux autres États contractants des études ou données similaires susceptibles d'appuyer d'autres évaluations des risques, y compris l'adoption d'une réglementation fondée sur les risques pour l'élaboration et la révision des SARP ;
- b) apporter un soutien à l'initiative NCLB en vue de l'élaboration d'outils qui encouragent l'utilisation de techniques d'évaluation des risques susceptibles de favoriser une réglementation plus proportionnelle et une réduction des coûts, tout en maintenant un niveau de risque acceptable.