



NOTE DE TRAVAIL

QUATORZIÈME CONFÉRENCE DE NAVIGATION AÉRIENNE

Montréal (Canada), 26 août – 6 septembre 2024

Point 1 : Mise à jour sur le plan d'activités 2023-2025 de l'OACI et la planification stratégique à long terme

1.2 : Alignement stratégique des plans mondiaux en vue de l'amélioration de la performance

PRINCIPES DE GOUVERNANCE DES PLANS MONDIAUX DE L'OACI

[Note présentée par la Hongrie au nom de l'Union européenne et de ses États membres¹, ainsi que des autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile², de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (EUROCONTROL) et le Canada]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail souligne l'importance des plans mondiaux de l'OACI dans la réalisation de ses objectifs stratégiques et présente les perspectives européennes sur la promotion de la planification mondiale grâce à une cohésion renforcée et à un processus décisionnel transparent. S'appuyant sur les recommandations formulées par l'Équipe spéciale sur les plans mondiaux, la note propose une stratégie tournée vers l'avenir, préconisant la mise en place d'un cadre d'harmonisation mondiale. Ce cadre comprendrait un mécanisme de gouvernance englobant les trois plans mondiaux de l'OACI, favorisant ainsi une gestion dynamique de la sécurité et de la sûreté de l'aviation et de la navigation aérienne. Il souligne la nécessité d'adopter une approche intégrée, axée sur les performances, assortie d'un processus unique de gestion du changement pour relever les défis actuels et futurs, y compris l'innovation et la durabilité, et ce, de manière globale.

Suite à donner : La Conférence est invitée à approuver la recommandation qui figure au paragraphe 3.

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Tchèque

² Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Islande, Macédoine du Nord, Monaco, Monténégro, Norvège, République de Moldova, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Türkiye et Ukraine

1. INTRODUCTION

1.1 Transport et aviation durables sont essentiels pour atteindre les objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des Nations Unies. Par son travail normatif et ses activités de supervision, d'assistance technique et de coopération, l'OACI est au service des peuples du monde entier en facilitant le transport aérien civil international dans de bonnes conditions de sécurité, de sûreté, d'efficacité, de viabilité économique ainsi que dans le respect de l'environnement. L'OACI s'est fixé cinq objectifs stratégiques pour honorer cette ambition.

1.2 Les trois plans mondiaux [Plan mondial de navigation aérienne (GANP), Plan pour la sécurité de l'aviation dans le monde (GASP) et Plan mondial pour la sûreté de l'aviation (GASeP)] sont d'une grande importance pour assurer efficacement la mise en œuvre cohérente à l'échelle mondiale des objectifs stratégiques de l'OACI et offrir une référence commune et stable pour les plans élaborés, mis en œuvre et suivis aux niveaux régional et national. Le programme de travail de l'OACI est approuvé par l'Assemblée sur une base triennale, mais les plans mondiaux devraient offrir une référence de planification à long terme qui aidera l'Organisation, les États et le secteur à assurer la continuité et l'harmonisation de leurs programmes de modernisation.

1.3 Dans sa résolution A41-6, *Planification mondiale de l'OACI en matière de sécurité et de navigation aérienne*, l'Assemblée a décidé, entre autres, que l'OACI mettra en œuvre et tiendra à jour le GASP et le GANP pour appuyer les objectifs stratégiques pertinents de l'Organisation, tout en assurant la stabilité nécessaire ; et que ces plans mondiaux seront mis en œuvre et tenus à jour en coopération, en collaboration et en coordination étroites avec toutes les parties prenantes concernées.

2. ÉNONCÉ DU PROBLÈME ET ANALYSE

2.1 Malgré leur importance, les plans mondiaux sont actuellement élaborés et mis à jour indépendamment les uns des autres, avec l'appui de différents groupes, mais sans cohésion. Ce problème a été mis en évidence dans diverses notes de travail présentées à l'occasion de conférences de haut niveau ou d'assemblées de l'OACI. Dans le cadre des plus récentes, à savoir la Conférence de haut niveau sur la COVID-19 (HLCC 2021) et la 41^e session de l'Assemblée de l'OACI, plusieurs recommandations ont été formulées, appelant ainsi à une approche plus intégrée et globale de la planification de la navigation aérienne, de la sécurité et de la sûreté au niveau mondial, en tenant compte des spécificités de chaque domaine.

2.2 Constatant la nécessité d'améliorer la cohérence des plans mondiaux et donnant suite à l'Assemblée et à la Conférence HLCC 2021, l'OACI a lancé l'Équipe spéciale sur les plans mondiaux au début de 2023. Cette équipe s'est employée à réduire l'écart entre le GANP et le GASP et à créer des liens significatifs entre les deux. Elle a été chargée d'examiner les recommandations ouvertes et communes relatives aux plans mondiaux de l'OACI découlant de la Conférence HLCC 2021 et de la 41^e session de l'Assemblée. Les résultats de cet examen ont été présentés au Groupe d'étude du GANP et au Groupe d'étude du GASP. Ces résultats et recommandations ont été présentés par le Secrétariat lors de la cinquième réunion du Groupe d'étude du GANP dans la note GANP/SG/5- WP/3 qui porte sur les travaux visant une meilleure harmonisation du GASP et du GANP. Les recommandations nécessiteront des mesures de mise en œuvre à court et à long terme. Des mesures à court terme peuvent être appliquées dans le cadre des prochaines éditions du GASP et du GANP, mais la mise au point d'un processus intégré cohérent d'élaboration des plans mondiaux, y compris de gestion du changement, devrait commencer maintenant. On sait que la mise en œuvre et le remaniement des trois plans mondiaux, conformément au cadre de performance commun, nécessiteront plus de temps et de ressources.

2.3 Si le GANP est fortement influencé par la transition numérique/modernisation rapide des systèmes de gestion du trafic aérien/services de navigation aérienne (ATM/ANS), conformément aux objectifs mondiaux de l'aviation civile concernant le climat, le GASP ne reflète actuellement que très peu les avancées technologiques qui façonnent le secteur aérien, et il ne reflète pas plus les objectifs en matière de durabilité environnementale. Le GASP ne formule notamment pas explicitement d'objectifs concernant la prise en considération en toute sécurité de nouvelles technologies et des concepts d'activité novateurs. Alors que le secteur évolue, il est impératif de tenir compte d'aspects prospectifs dans les plans mondiaux, afin d'assurer une harmonisation avec les tendances technologiques nouvelles et d'envisager de manière dynamique la gestion de la sécurité et de la sûreté de l'aviation ainsi que de la navigation aérienne, dans un environnement qui évolue rapidement.

2.4 À sa 40^e session, en 2019, l'Assemblée de l'OACI a adopté la résolution 40-27 : *Innovation en aviation*. Cette résolution met l'accent sur l'élaboration d'une vision stratégique de la nécessité d'innover et de l'importance de partager les connaissances et les expériences dans l'ensemble du système aérien. L'une des recommandations du Groupe de travail sur les plans mondiaux de l'OACI consiste à réviser le processus d'élaboration des plans mondiaux, notamment la gestion du changement, en particulier, afin de clarifier ce qui sous-tend l'élaboration des deux plans, la manière dont les plans alimentent le travail de l'OACI [élaboration de normes et de pratiques recommandées (SARP)] et la manière d'envisager nouveaux acteurs et nouvelles technologies. Étant donné que le secteur de l'aviation connaît des progrès technologiques rapides, notamment en ce qui concerne les systèmes d'aéronef non habité (UAS), l'intelligence artificielle (IA), l'automatisation, la transition numérique et les technologies de propulsion nouvelles, progrès qui sont associés à une évolution tendant vers une utilisation accrue de carburants d'aviation durables et à d'autres considérations environnementales, une approche intégrée peut fournir un cadre complet pour la prise en considération de technologies et de pratiques innovantes en tant qu'éléments centraux des plans mondiaux et pour leur tenue à jour, ainsi que pour le soutien aux plans régionaux et nationaux.

2.5 Il est également nécessaire d'accroître la transparence et d'augmenter la participation des États à la manière dont les objectifs stratégiques de haut niveau convenus se traduisent par des changements opportuns dans le système de transport aérien. Les défis actuels nécessitent une approche systémique plus intégrée, plus performante et plus globale. Cette approche devrait également guider la prise en considération et le contenu des plans globaux. Cela devrait servir de base à la révision et à la rationalisation des modalités de travail de l'OACI, l'objectif étant d'assurer une transparence totale ainsi que la participation des États. En outre, le processus de mise en œuvre au niveau des plans régionaux n'est pas clair. Une meilleure gouvernance en cascade est nécessaire. De plus, il n'existe actuellement aucun moyen structuré permettant aux régions de faire remonter leurs problèmes et de proposer de les prendre en considération dans les plans mondiaux (approche ascendante).

2.6 Ces changements ne peuvent réussir que s'il existe un mécanisme de gouvernance solide des plans mondiaux de l'OACI, qui en garantisse la complémentarité, la cohérence et l'homogénéité afin de soutenir la mise en œuvre intégrée des objectifs stratégiques de l'Organisation. Cette gouvernance des plans mondiaux devrait également soutenir la gestion des risques interdépendants³, ce qui nécessite une approche intégrée des risques interconnectés, tout en garantissant la transparence de la prise de décision. Les principes suivants devraient guider l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche de gouvernance documentée pour les plans mondiaux : une approche en cascade, un cadre commun de performance pour l'aviation, un processus rationalisé pour la tenue à jour (régulière) des plans mondiaux et la transparence de la prise de décision.

³ Comme indiqué dans la note AN-Conf/14-WP/56, sur les méthodologies et les approches de la gestion des risques interdépendants qui pèsent sur l'aviation, présentée par la Hongrie au nom des États membres de l'UE et de la CEAC, d'EUROCONTROL, du Canada et des États-Unis.

2.7 Chaque nouvelle version des plans mondiaux est soumise à l'Assemblée de l'OACI pour adoption, une fois son contenu établi par le groupe d'experts compétent. Ces groupes d'experts prêtent assistance au Secrétariat de l'OACI à titre consultatif avant que les projets de plans ne soient examinés par la Commission de navigation aérienne. La participation des États contractants (gouvernance) et la coordination politique via les réunions de haut niveau devraient garantir que les priorités des États et de la communauté aéronautique sont correctement prises en compte dans les mises à jour des plans mondiaux et que les dispositions pertinentes seront disponibles de manière cohérente et en temps utile. Les décisions stratégiques telles que l'introduction dans les plans d'éléments nécessaires à la poursuite de la mise en œuvre d'une vision intégrée⁴, d'un concept global des opérations [tel que le concept opérationnel de gestion du trafic aérien (ATM) mondiale (GATMOC)], ou l'élimination progressive de systèmes existants, devraient être principalement prises par les États lors de l'Assemblée, de réunions de haut niveau (catégorie 2) ou de séances du Conseil. Il conviendrait d'assurer la participation systématique des groupes d'experts de l'OACI aux fins d'évaluation des changements importants.

2.8 La tenue à jour régulière des plans mondiaux nécessite de mettre à jour les éléments existants qui n'appellent pas de décisions stratégiques et qui sont principalement basés sur les progrès des groupes d'experts et des groupes spécialisés de l'OACI sur des sujets particuliers et qui permettent d'assurer la cohérence entre les éléments figurant dans les plans mondiaux et les activités appuyant leur mise en œuvre. Cette actualisation courante devrait pouvoir se faire de manière continue et transparente. Le GASeP est mis à jour lorsque cela est jugé nécessaire et les mesures de mise en œuvre correspondantes sont modifiées ou ajustées lorsque cela est possible, mais l'approche actuelle de l'actualisation du GANP et du GASP est différente, avec une approche temporelle qui prévoit une mise à jour tous les trois ans, alternant entre mise à jour mineure et mise à jour majeure.

2.9 Cette approche n'offre pas une flexibilité suffisante pour mettre à jour et affiner les informations existantes en fonction de la progression des travaux de l'OACI ou de l'introduction en temps utile de décisions stratégiques dans les plans mondiaux entre deux mises à jour majeures. Il pourrait être utile de faire la distinction entre, d'une part, la tenue à jour régulière des plans mondiaux, en vue d'actualiser les informations existantes sur la base de la progression des travaux (par exemple, ceux des groupes d'experts de l'OACI), sans approbation d'une conférence et/ou de l'Assemblée ; et, d'autre part, la prise en considération de nouveaux concepts ou d'objectifs stratégiques de l'OACI et/ou la suppression de ceux-ci, dont la mise en œuvre ne devrait se faire à l'avenir qu'à la suite d'une décision du Conseil, fondée sur une recommandation d'une réunion de haut niveau (catégorie 2/conférence), ou que sur approbation de l'Assemblée de l'OACI (catégorie 1).

2.10 Enfin, en 2019, l'OACI a mis au point la première édition du document sur le cadre national de planification de l'aviation⁵, qui donne des orientations afin que les États membres de l'Organisation établissent un cadre national de planification de l'aviation qui assure le développement durable du transport aérien en priorisant et en coordonnant la mise en œuvre d'initiatives d'amélioration de la sécurité, de la sûreté, de la facilitation, de la capacité et de l'efficacité de leurs systèmes de transport aérien. La mise en œuvre de ce document nécessiterait une approche de planification cohérente aux niveaux régional et mondial. Par conséquent, l'OACI devrait envisager d'élaborer des documents subsidiaires pour veiller à ce que le cadre de planification mondiale et régionale de l'aviation suive la méthodologie décrite dans le document mentionné.

⁴ Comme indiqué dans la note AN-Conf/14-WP/58, sur les priorités en matière de navigation aérienne à l'appui de la prise en considération sûre et efficace de l'exploitation de l'espace aérien supérieur et du transit des vols spatiaux, présentée par la Hongrie au nom des États membres de l'UE et de la CEAC, d'EUROCONTROL, de la Bolivie, du Chili, du Costa Rica, de Cuba, de l'Équateur, du Honduras et du Mexique.

⁵ https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/SPCP/Documents/ICAO_National_Aviation_Planning_Framework_2019.pdf

3. CONCLUSION

3.1 La mise en place d'un cadre d'harmonisation globale et d'une gouvernance des plans mondiaux de l'OACI présenterait de multiples avantages (par exemple, image fidèle des stratégies mondiales, cohérence des priorités et des objectifs, élimination des lacunes et des chevauchements, rationalisation de la planification aux niveaux régional et national, amélioration de l'efficacité de la surveillance de la conformité et des performances, amélioration des capacités de supervision et approche plus intégrée du renforcement des capacités). En fin de compte, l'objectif est d'aller vers des plans mondiaux et des méthodes d'actualisation pleinement cohérents.

3.2 À la lumière des questions décrites et des principes proposés ci-dessus, et compte tenu de la nature différente des trois plans mondiaux et de leurs spécificités, la Conférence est invitée à approuver la recommandation suivante :

Recommandation 1.2/x — Principes de gouvernance des plans mondiaux de l'OACI

Il est recommandé que l'OACI :

- a) définisse et mette en œuvre une approche générale en cascade documentée pour la gouvernance des plans mondiaux, assortie d'un cadre de performance et d'un processus unique de gestion du changement, afin de soutenir la mise en œuvre des recommandations de l'Équipe spéciale sur les plans mondiaux ;
- b) mette à jour le processus d'actualisation des plans mondiaux afin d'en accroître la flexibilité et d'établir une distinction claire entre la tenue à jour régulière et l'ajout de concepts et de solutions nouveaux et/ou la suppression de concepts et de solutions existants, qui devraient à l'avenir nécessiter une recommandation préalable d'une conférence ;
- c) donne une orientation stratégique, assortie de principes directeurs pour la prise en considération de l'innovation dans les plans mondiaux afin de veiller à ce qu'ils suivent le rythme des tendances technologiques qui sont en train d'apparaître, qu'ils favorisent une approche dynamique de la gestion de la sécurité et de la sûreté de l'aviation et de la navigation aérienne, et qu'ils soient adaptables dans un environnement en évolution rapide ;
- d) examine et rationalise les modalités de travail afin de mieux tenir compte de l'évolution du transport aérien, intégrée et axée sur les performances, et de l'innovation, tout en assurant une participation régulière des États, et de prendre en considération ces éléments dans les programmes de renforcement des capacités et d'assistance de l'OACI ;
- e) élabore les documents subsidiaires utiles pour assurer la pleine conformité du cadre mondial et régional de planification de l'aviation avec les principes et la méthodologie décrits dans le document de l'OACI sur le cadre national de planification de l'aviation ;
- f) forme un groupe d'experts pour l'accompagner dans la suite à donner aux recommandations susmentionnées ;
- g) consulte l'Équipe spéciale chargée du GAsEP afin d'harmoniser le plan pour la sûreté et le plan pour la sécurité ;
- h) tienne compte de la nature différente du domaine de chaque plan mondial, et de leurs spécificités, lors du suivi de ces recommandations.