Organisation de l'aviation civile internationale

NOTE DE TRAVAIL

ATConf/7-WP/122
8/10/26
(Note d'information)
Français, anglais, arabe, chinois, espagnol et russe[1]

SEPTIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN (ATCONF/7)

Montréal (siège), 16 – 20 novembre 2026

Point 3 : Renforcer les cadres réglementaires et institutionnels
3.1 : Renforcer la supervision réglementaire et faire évoluer les cadres institutionnels

INTEROPÉRABILITÉ DES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Note présentée par Oman, l'Association mondiale des services d'aviation (ASA World), la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA), la Fédération internationale des associations de contrôleurs de la circulation aérienne (IFATCA) et la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF).

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La « surveillance coopérative » aussi appelée « interopérabilité », est un concept qui facilite au jour le jour les contrats de location réciproque d'aéronefs *(interchange leases)* entre exploitants relevant de juridictions différentes, la surveillance réglementaire passant rapidement d'un gouvernement national à un autre, puis inversement. Souvent, l'équipage reste à bord de l'avion alors que celui-ci est soumis à des règles différentes selon les jours : c'est ce qu'on appelle « l'interopérabilité des équipages » *(crew interoperability)*.

L'une des conséquences de ce concept de transfert rapide *("fast flip")* est de compliquer la supervision réglementaire, en épargnant aux exploitants les tâches de contrôle de la conformité pour les affecter aux organismes de réglementation et aux équipages, placés ainsi en concurrence alors que l'exploitant est à la recherche de coûts plus bas ou d'une surveillance moins stricte. Pilotes et organismes de réglementation ont rapporté de graves problèmes causés par cette approche.

L'article 83 *bis* de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago) permet effectivement de déléguer des responsabilités de supervision sécuritaires spécifiques de l'État d'immatriculation vers celui de l'exploitant par le biais d'accords bilatéraux, et implique un processus de négociation, la transparence internationale étant fournie par l'enregistrement des accords. Une telle négociation ne se limite pas à la surveillance technique réglementaire par les Autorités de l'aviation civile (AAC), mais porte également sur l'évaluation des enjeux économiques, politiques, sociaux, liés au travail, à la sûreté, à la capacité aéroportuaire et à la compétitivité. Cependant, certains États qui souhaitent adopter l'interopérabilité par transfert rapide voient dans l'article 83 *bis* un obstacle et ont recherché une solution qui puisse éviter toute prise en compte sérieuse des problèmes d'ordre politique, économique, social, concurrentiel et de main d'œuvre que ces accords peuvent engendrer. De plus, certains États ont suggéré, pour adopter les échanges par transfert rapide, une procédure de remplacement

[1] Versions linguistiques fournies par l'IFALPA.

basée sur un échange de lettres entre les autorités aéronautiques, évitant ainsi la négociation complète prévue par l'article 83 *bis*.

Récemment, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a publié un amendement au *Manuel des procédures d'inspection, d'autorisation et de surveillance continue de l'exploitation* (Doc 8335) pour permettre l'interopérabilité par transfert rapide, mais celui-ci omet toute considération des questions mentionnées plus haut. Par conséquent, la Conférence est conviée à examiner soigneusement les moyens d'équilibrer une proposition de remplacement à l'article 83 *bis* à même de faciliter l'interopérabilité par transfert rapide :

1. JUSTIFICATION D'UNE ALTERNATIVE À L'ARTICLE 83 *BIS*

1.1 La « surveillance coopérative » *(Cooperative Oversight)*, encore nommée interopérabilité, est un concept qui augmente la complexité de l'aviation commerciale. Elle facilite au jour le jour les contrats de location réciproque d'aéronefs entre exploitants, le même avion pouvant voler pour une compagnie sous sa juridiction d'origine un jour, pour une autre compagnie et sous une autre juridiction le jour suivant, etc. La surveillance réglementaire de l'avion passe d'un gouvernement national à un autre et inversement ; souvent, l'équipage demeure affecté à un avion soumis d'un jour à l'autre à des règles différentes : on parle d'« interopérabilité des équipages ».

1.2 Pour les exploitants, la motivation ultime de ce concept de transfert rapide est d'acheter moins d'avions, d'embaucher moins de personnel navigant et d'augmenter ses gains, mais l'idée ne va pas sans conséquences. La première est de compliquer la supervision réglementaire, en chargeant non plus les exploitants mais les organismes de réglementation de déterminer quel est le gouvernement national à qui revient la tâche de surveiller tel ou tel vol tel ou tel jour. Une autre est d'affecter à l'équipage le soin de s'assurer que leur avion et eux-mêmes sont autorisés à opérer un jour selon les règles d'un pays et le lendemain selon celles d'un autre. Un troisième effet est que la recherche par l'exploitant du moindre coût et des contrôles les plus laxistes attise la concurrence entre organismes de réglementation et équipages. Pilotes et organismes de réglementation ont rapporté de graves problèmes causés par cette approche, comme illustré ci-dessous.

1.3 Du point de vue juridique, un amendement de 1997 à la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago), l'article 83 *bis,* a rendu possible la délégation de responsabilités de supervision sécuritaires spécifiques de l'État d'immatriculation vers celui de l'exploitant par le biais d'accords bilatéraux. Ces accords préservent la supervision au niveau de l'État des intérêts de l'aviation nationale par le biais d'un processus de négociation bilatérale, et sont enregistrés à des fins de transparence. Les intérêts de l'aviation d'un État ne se limitent pas aux aspects purement techniques à l'intention des Autorités de l'aviation civile (AAC), mais incluent des questions économiques, politiques, sociales, concurrentielles et relatives à la main d'œuvre.

1.4 Certains États voient cependant dans l'article 83 *bis* un obstacle et ont recherché une solution pour adopter l'interopérabilité transfert rapide par un simple échange de lettres entre les autorités de l'aviation civile. Cette option a été proposée dans un document de travail de la 40e assemblée de l'OACI en 2019 (A40-WP/108 *Permettre une surveillance transfrontalière intégrée*). Même à cette occasion, les auteurs reconnaissaient que les transferts rapides « ont confronté les États à de nouveaux défis dans l'exercice de la supervision » (id., § 1.2) et que « Les États éprouvent des difficultés à exercer une surveillance de ces activités transfrontalières. » (id., § 3.1). Pour parler vrai, ces « défis » introduisent des

aléas dans la sécurité du fait que les organismes de réglementation éprouvent des difficultés à assurer une supervision sécuritaire satisfaisante des opérations impliquant le transfert rapide.[2]

1.5 De 2020 à 2024, un sous-groupe d'experts des opérations aériennes nommé « Surveillance coopérative des opérations transfrontalières (COCBO) », aiguillonné par le document de travail, a développé un projet de directives visant à se substituer à l'article 83 *bis* pour prendre en charge l'interopérabilité par transfert rapide, mais il n'est pas dit comment la sécurité pourrait être améliorée. Le projet de directives a maintenant été publié par l'OACI sous la forme d'un amendement formel à son *Manuel des procédures d'inspection, d'autorisation et de surveillance continue de l'exploitation* [Doc 8335, 6e éd., Amend. no 1, 21 août 2026 ("Doc 8335")].

2. LES ORIENTATIONS DU DOC 8335 OMETTENT CERTAINS POINTS IMPORTANTS

2.1 Il est à craindre que les nouvelles orientations modifiées figurant dans le Doc 8335 ne permettent pas de prendre en compte de manière significative les objectifs politiques pertinents des États, notamment les questions clés suivantes :[3]

a) L'organisme de réglementation n'aura pas la possibilité d'inspecter un aéronef de façon significative avant son départ pour un pays tiers dans le cas où la période de surveillance se réduira à un seul jour. Cela est particulièrement vrai lorsque des travaux de maintenance reportés de longue date influent sur la décision du commandant de bord quant à la sécurité d'exploitation de l'aéronef.

b) Un gouvernement pourrait renoncer à un moyen de traiter ses problèmes économiques, politiques, sociaux et concurrentiels s'ils ne sont pas dans le mandat de ses Autorités de l'aviation civile.

c) Un exploitant pourra tirer parti de l'interopérabilité des équipages pour éviter délibérément les réglementations locales sur la sécurité et la main-d'œuvre en faisant appel à des personnels navigants d'un autre pays soumis à un régime moins exigeant.

d) L'harmonisation des systèmes de surveillance des États est en elle-même une entreprise complexe et délicate, et ne pourra pas permettre de choisir « les exigences les plus strictes parmi les États concernés ». (Id., § 4, 8e par.). La principale motivation pour multiplier les permis d'exploitation aérienne (AOC) est de pouvoir exploiter les appareils à moindre coût et avec le minimum de contraintes réglementaires. Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'une compagnie aérienne recherche le régime le moins contraignant et le moins coûteux et non l'inverse.

e) En l'absence de négociation formelle, les États tiers peuvent ne pas avoir une compréhension claire du transfert de surveillance dans toutes ses ramifications.

---

[2] Une difficulté supplémentaire de l'interopérabilité pour les organismes de réglementation réside dans leur financement déjà insuffisant. C'est pourquoi le Secrétaire général, invoquant une complexité croissante, appelle les États à « tirer pleinement parti de la septième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/7) pour remédier à une faiblesse persistante et particulièrement alarmante de l'aviation mondiale : le sous-financement chronique de la surveillance réglementaire. » (ICAO News, *Les États doivent accroître le financement de la surveillance de la sécurité et de la sûreté de l'aviation,* 11 août 2026.) Les échanges par transfert rapide ajoutent de la complexité et transmettent le fardeau de la conformité à des organismes de réglementation déjà débordés.

[3] Doc 8335, Amend. 1, § 5.3.1.1. et 5.3.2.4 (relégation de « emploi, avantages sociaux, litiges dans la main-d'œuvre » dans « questions administratives »).

3. PROBLÈMES RAPPORTÉS AVEC LES ÉCHANGES PAR TRANSFERT RAPIDE

3.1 Les inquiétudes soulevées par le Doc 8335 sont corroborées par l'expérience de pilotes travaillant aujourd'hui dans l'environnement des transferts rapides. Voici des exemples de problèmes d'exploitation rencontrés :

a) Chaos provoqué par une validation tardive de la licence du pilote : les pilotes employés sur certaines lignes aériennes transnationales doivent être titulaires de licences de plusieurs États pour avoir le droit d'y exercer sur les avions enregistrés par les AOC de la compagnie. Un organisme de réglementation a omis de valider à temps les licences des pilotes dans un autre État, mais ni ceux-ci ni le département de planification de l'équipage ne sont conscients du problème jusqu'au dernier moment avant le départ, causant la confusion tandis que la planification se démène pour trouver un pilote dûment autorisé.

b) Émissions de carbone et retards dus au changement d'équipage ; récemment, un avion-cargo immatriculé en Amérique latine avait décollé des États-Unis à destination de l'Europe. L'avion ayant pénétré l'espace aérien européen, les contrôleurs ont demandé à l'équipage de descendre car le cargo n'était pas autorisé à pratiquer le minimum de séparation verticale réduit (RVSM) en Europe, à défaut de la présence à bord des extincteurs exigés par la procédure. Ni l'équipage ni les planificateurs n'avaient eu le loisir de vérifier ce point à l'avance. L'équipage a dû descendre à basse altitude, et donc brûler davantage de carburant, émettre davantage de carbone et arriver en retard.

3.2 Ces exemples, parmi de nombreux autres, démentent la facile recommandation du Doc 8335 qui prétend que ladite « harmonisation » est le remède à tous les maux. Dans la pratique, les transferts rapides introduisent un surcroît significatif de complexité.

3.3 Les organismes de réglementation font également état de problèmes. Certaines autorités de régulation dont les exigences et les méthodes sont plus rigoureuses ont rapporté qu'ils font l'objet de pressions de la part d'exploitants qui souhaitent les voir assouplir leurs règles pour les « harmoniser » avec celles de régimes moins stricts sous d'autres juridictions avec AOC où se trouvent les appareils.

4. CONCLUSION

4.1 Il faut impérativement que tout cadre de substitution à l'article 83 *bis* inclue une procédure permettant à tous les États concernés (y compris les pays de destination) d'examiner et d'évaluer intégralement comment le recours au transfert rapide peut les affecter, notamment des points de vue relatifs à la main-d'œuvre ou d'ordre économique, politique et social.

— FIN —