



NOTE DE TRAVAIL

ASSEMBLÉE — 39^e SESSION

COMMISSION TECHNIQUE

Point 36 : Sécurité de l'aviation et soutien à la mise en œuvre de la navigation aérienne

MISE EN ŒUVRE DES SARP DE L'OACI

(Note présentée par le Canada)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note propose que l'Assemblée continue d'appuyer le travail que fournit le Secrétariat pour présenter des stratégies visant à améliorer la mise en œuvre des Normes et pratiques recommandées (SARP) relatives à la sécurité de l'aviation par les États dont les moyens financiers et humains sont limités, lesquels devraient être mieux à même de mettre les SARP en œuvre efficacement et en temps utile s'ils bénéficient d'une assistance et de mesures comprenant : l'accord de délais mieux adaptés aux processus d'élaboration de leur réglementation nationale et à leurs priorités, la notification précoce des SARP à venir, et des approches allégeant et assouplissant les processus à suivre pour la mise en œuvre et la notification des différences. La présente note appuie aussi l'initiative « Aucun pays laissé de côté » (NCLB) par des stratégies propres à favoriser une conformité accrue avec les nouvelles SARP.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à tenir compte des approches proposées pour faire que les États reçoivent au plus tôt notification des travaux engagés sur des SARP relatives à la sécurité de l'aviation, et qu'ils répondent aux SARP nouvellement créées dans des conditions de délai et d'efficacité en rapport avec leurs priorités et les priorités internationales ;
- b) à appuyer les efforts tels que l'allongement des délais, qui doivent permettre aux États de mettre en œuvre les SARP de l'OACI et de s'y conformer ;
- c) à appuyer les efforts permanents de l'OACI pour améliorer la mise en œuvre des SARP et instaurer des processus simplifiés et souples de notification des différences ;
- d) à réaffirmer l'engagement du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) envers l'initiative « Aucun pays laissé de côté ».

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à l'Objectif stratégique Sécurité.
<i>Incidences financières :</i>	La présente note de travail n'a pas d'incidences financières importantes.
<i>Références :</i>	A39-WP/37, <i>Faciliter l'exécution grâce à l'utilisation des évaluations d'impact et des listes de tâches de mise en œuvre dans le cadre du processus d'établissement de normes</i> A38-WP/48, <i>Formulation et mise en œuvre des normes et pratiques recommandées (SARP) et des procédures pour les services de navigation aérienne (PANS) et notification des différences</i> A37-WP/114, <i>Établissement de nouvelles normes et pratiques recommandées : évaluation des incidences</i> Résolution A-37-15, <i>Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI concernant expressément la navigation aérienne</i> Résolution A38-11, <i>Formulation et mise en œuvre des normes et pratiques recommandées (SARP) et des procédures pour les services de navigation aérienne (PANS) et notification des différences</i> HLSC 2010-WP/17, http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx

1. INTRODUCTION

1.1 Dans un système de l'aviation mondial qui grossit rapidement en se complexifiant, les Normes et pratiques recommandées (SARP) de l'OACI jouent un rôle essentiel de promotion de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité de l'aviation civile internationale. L'élaboration des SARP et l'incitation des États à s'y conformer sont impératives pour la continuité du travail de l'OACI et appellent un appui sans réserve.

1.2 Face à l'augmentation du nombre de SARP relatives à la sécurité de l'aviation que le Conseil de l'OACI a adoptées ces dernières années, le nombre croissant des notifications de différences et la difficulté qu'éprouvent les États à remplir leurs obligations en la matière, révèlent une insuffisance dans la capacité des États à répondre aux exigences du processus de mise en œuvre des SARP. Les délais impartis aux États pour répondre et se mettre en conformité sont courts, parfois de seulement 90 jours à partir de la date de réception de la lettre aux États.

1.3 L'élaboration par les États de leurs textes législatifs et réglementaires, de même que la modification des règlements, politiques et normes du pays, sont des travaux qui demandent du temps et qui imposent de hiérarchiser les ressources et de mener de larges consultations avec le secteur et les autres parties prenantes.

1.4 L'OACI a reconnu la difficulté pour les États et travaille déjà sur des mesures et des stratégies destinées à les aider. Elle élabore notamment des évaluations des incidences qui accompagneront la création de SARP, et elle améliore les processus de dépôt des notifications de différences. Les efforts doivent se concentrer à la fois sur ce qui permettra aux États membres d'être avertis des activités qui s'annoncent au niveau international, et sur l'élaboration par eux de programmes de travaux en matière de sécurité qui concordent avec les priorités de l'OACI, ainsi que sur la promotion de la conformité aux nouvelles SARP.

1.5 L'OACI a d'ailleurs inscrit ce travail supplémentaire à accomplir pour améliorer globalement la mise en œuvre des SARP dans son *Plan pour la sécurité de l'aviation dans le monde de 2015* : « Les efforts pour atteindre une plus grande normalisation doivent cependant tenir compte du fait que les États membres de l'OACI sont confrontés à des problèmes de sécurité différents et disposent de ressources humaines, techniques et financières inégales pour la gestion de la sécurité. »

1.6 Par ces efforts, et en faisant fond sur les résolutions A37-15 et A38-11 respectivement adoptées aux 37^e et 38^e sessions de l'Assemblée, il a été mis en place plus de 30 résolutions, instructions, directives et pratiques associées visant à améliorer la mise en œuvre effective des SARP et la notification des différences.

2. AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DES SARP PAR LES ÉTATS

2.1 Le Canada et bien d'autres États sont entrés ces dernières années dans une démarche de gestion des risques de l'aviation qui, en assurant l'amélioration et la permanence de programmes pour une aviation de haute qualité par une gestion continue des risques, garantit la meilleure productivité des deniers publics et des activités menées dans les programmes. Nombre d'États membres de l'OACI ont établi des documents descriptifs des processus de gestion des risques, desquels font partie les systèmes de gestion de la sécurité (SMS) qui assurent la sécurité de l'aviation en intégrant les systèmes d'exploitation et techniques avec la gestion des ressources financières et humaines.

2.2 Les États membres de l'OACI perçoivent les multiples avantages socio-économiques à tirer des SARP, sachant que la mise en œuvre effective de normes et politiques aéronautiques mondiales

est très liée aux avantages sociaux et économiques qui en découlent. Un système de transport aérien sûr et fiable apporte en effet beaucoup à l'économie d'un pays en contribuant à améliorer la qualité de vie, en favorisant le partage des connaissances sociétales et culturelles, en fournissant de meilleurs services et une meilleure assistance au public, et en facilitant l'accès aux régions isolées et moins développées. À cela s'ajoutent les avantages et apports qui tiennent à l'amélioration de la connectivité aérienne et à la stimulation de la compétitivité.

2.3 Partout dans le monde, cependant, les autorités de l'aviation font face à une diversité de pressions économiques externes et de contraintes budgétaires internes qui leur imposent de faire des choix de priorité et de réorienter leurs moyens vers les problèmes les plus pressants.

2.4 **Notification précoce des travaux sur des SARP ou d'autres documents.** À partir de principes tels que ceux de la gestion des risques, le Conseil de l'OACI pourrait créer un système faisant que les SARP relatives à la sécurité de l'aviation seraient très tôt placées en priorité et que les États seraient systématiquement informés des priorités de l'aviation internationale.

2.5 Des outils de planification pointant les priorités définies, un plan d'entreprise par exemple, permettraient aux États d'avoir une meilleure capacité de prévision. L'OACI peut travailler individuellement avec les États au niveau de la DGAC pour concevoir un produit qui les informera suffisamment à l'avance de ce qui se prépare. Actuellement, les objectifs stratégiques de haut niveau de l'OACI se trouvent énoncés dans son programme des travaux de navigation aérienne.

2.6 Les États peuvent souvent influencer très tôt le processus d'élaboration des SARP par les orientations qu'ils apportent à l'Assemblée, à la Conférence de haut niveau sur la sécurité de l'aviation (HLSC), ou dans les groupes d'experts de l'ANC et de l'OACI, et l'élaboration de SARP se fait parfois même à leur initiative. Une participation précoce des États donnera également aux groupes d'experts de l'ANC et de l'OACI des occasions de communiquer avec eux et avec les associations professionnelles dès le début des travaux, puis au cours de l'avancement, pour entretenir un contact régulier et fixer les attentes concernant l'élaboration de nouvelles SARP.

2.7 Comme l'indique la Résolution A37-15, les États sont censés présenter des observations complètes et détaillées sur les propositions d'amendement des SARP et des PANS, ou du moins indiquer s'ils acceptent ou rejettent ces propositions quant au fond. Un pas de plus consisterait à mettre les États à contribution dès le premier stade de la proposition, avant la véritable présentation. Les États pourraient en outre profiter des occasions de rencontres moins formelles que leur donnent les groupes d'experts, les forums et les conférences pour discuter de bonne heure des projets de SARP.

2.8 Une notification précoce donnerait aussi le temps de solliciter l'avis d'experts en mise en œuvre de SARP touchant le domaine aéronautique, lesquels apporteraient un nouvel et appréciable éclairage dans le processus d'élaboration des SARP. L'instauration d'un mécanisme pour informer rapidement les États de l'élaboration de SARP permettrait de faire remonter à l'OACI des renseignements précis sur la mise en œuvre et ses incidences, tout en fournissant aux États la possibilité d'établir des listes de tâches mieux ajustées et des évaluations plus solidement étayées de l'incidence des modifications et ajouts apportés aux dispositions.

2.9 **Allongement du délai de réponse.** Une mesure susceptible d'aider les États à donner priorité aux activités de l'aviation internationale et à prévoir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des SARP serait de porter à environ 9 mois le délai entre la date d'entrée en vigueur et la date de mise en application, de façon à donner, par ce report d'échéance, la possibilité aux États d'atteindre les indicateurs clés de performance. Ce délai sera à revoir périodiquement par l'OACI qui pourra envisager un rajustement si nécessaire ou si un effet direct sur la sécurité de l'aviation se manifeste.

2.10 **Interaction entre les priorités de l'ANC et les plans de travail nationaux.** Les SARP que l'OACI établit sont nécessaires pour la sécurité, la sûreté et l'efficacité de l'aviation et pour la protection de l'environnement au niveau mondial. Elles ne sont pas d'emblée applicables dans les cadres législatifs et réglementaires nationaux, mais elles influencent directement la façon dont les autorités nationales de l'aviation civile programment et mettent en œuvre leurs règlements et bonnes pratiques.

2.11 Actuellement, les États procèdent toujours à une analyse coût-avantage avant de décider de remanier leur réglementation, même lorsqu'il s'agit de l'adapter à de nouvelles SARP portant sur la sécurité de l'aviation. Le résultat de l'analyse est parfois que l'industrie aéronautique et les voyageurs aériens du pays auraient trop peu à gagner d'une mise en conformité avec la SARP. Une collaboration précoce par l'entremise des groupes d'experts de l'ANC pourrait donner aux États et à l'OACI la possibilité d'effectuer les analyses coût-avantage dès les premiers stades de l'étude de propositions possibles de nouvelles SARP. Une telle collaboration permettrait de valider l'intérêt que présente la SARP proposée ; elle pourrait aussi conduire l'OACI à reconsidérer la priorité accordée au projet dans le cas où, au vu de l'analyse, les États seraient nombreux à juger le gain en sécurité insuffisant tant au niveau national qu'international.

2.12 L'OACI travaille déjà à la création de nouveaux outils et à la promotion de ceux qui existent pour amener les États à se mettre en conformité, et elle leur apporte son aide dans leurs travaux de réglementation (sous la forme par exemple d'énoncés d'incidences et de texte général utilisable pour modifier leur législation). Sur la base du travail amorcé à la Conférence de haut niveau de 2010 sur la sécurité et durant les 37^e et 38^e sessions de l'Assemblée, le Conseil, lors de cette 39^e session, a présenté pour étude une note de travail (A39-WP/37) sur les moyens de faciliter la mise en œuvre des SARP grâce à l'élaboration et l'utilisation d'évaluations d'incidences et de listes de tâches de mise en œuvre durant le processus d'établissement de normes.

2.13 L'OACI est en outre encouragée à entreprendre le travail lui permettant d'aider les États dans les premiers stades du processus d'élaboration de normes. L'aide qu'apporterait l'OACI à ce niveau irait dans le sens de la campagne « Aucun pays laissé de côté », en particulier si cette aide concerne un transfert de connaissances et la mise en place de processus efficaces de création et d'évaluation de règlements.

3. **PLUS DE PROGRESSIVITÉ POUR LA NOTIFICATION DES DIFFÉRENCES**

3.1 Bien qu'elles jouent un rôle important dans la promotion de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité de l'aviation civile internationale, les SARP ne sont pas toujours en phase avec les réalités des pays. Lorsqu'un État ne peut pas mettre une SARP en œuvre ou qu'il la juge contraire aux intérêts et réalités du pays, il lui est fait obligation (par l'Article 38 de la Convention de Chicago) d'en aviser l'OACI. Cette pratique de la notification permet à toutes les parties prenantes d'obtenir facilement l'information sur les différences, et à l'OACI, de surveiller et analyser les différences par lesquelles les réglementations et les pratiques des États membres s'écartent des SARP.

3.2 **Délais et processus adaptés pour la notification des différences.** Ces dernières années, plusieurs Annexes ont fait l'objet de quantité d'amendements. Quand on sait tout le travail ce que cela implique pour les États, on conçoit qu'ils aient bien du mal à remplir en temps utile leurs obligations de notification et de publication des différences quand le rythme des créations ou amendements de SARP devient très soutenu. Selon *le Rapport 2015 sur les résultats de la méthode de surveillance continue du programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP CMA)*, plus de 75 pour cent des États n'ont pas de système satisfaisant d'identification et de notification à l'OACI des différences que leurs réglementations et pratiques nationales présentent par rapport aux SARP. En outre, ils sont plus de 80 pour cent à n'avoir pas publié les différences dans leur AIP, comme le prescrit l'Annexe 15. Il leur est

encore plus difficile de le faire lorsque les amendements supposent des arrangements financiers ou avec le secteur de l'industrie. Ces difficultés éprouvées à notifier les différences sont peut-être symptomatiques d'obstacles plus importants auxquels les États se heurtent lorsqu'ils doivent intégrer des SARP à leurs cadres réglementaires nationaux.

3.3 Les difficultés de mise en œuvre et de notification des différences par rapport aux SARP ne sont rien de nouveau. Néanmoins, les efforts récemment consacrés par le Conseil de l'OACI et les États à améliorer le processus des SARP apportent déjà des résultats prometteurs.

3.4 La Résolution A37-15 de la 37^e Session de l'Assemblée concerne précisément les SARP et les PANS relatives à la navigation aérienne. À la 38^e Assemblée de 2013, le Conseil de l'OACI a adopté une résolution indépendante visant à souligner l'importance de l'engagement des États et de l'OACI à améliorer le mode de notification des différences entre les réglementations ou pratiques nationales et les normes internationales. L'intention de la résolution A38-11 était d'élargir le champ de la résolution A37-15 pour qu'elle s'applique à l'ensemble des Annexes et éléments indicatifs techniques, comme l'avait proposé une note de travail (A38 – WP/48) émanant du Conseil de l'OACI.

3.5 Cette note évoque les résultats d'un examen effectué sur les documents de l'OACI concernant les différences. Cet examen constate la difficulté qu'ont les États à remplir leurs obligations pour diverses raisons, et il fait ressortir que l'élaboration et la tenue à jour de tous les éléments indicatifs techniques de l'OACI à l'appui des SARP et des PANS exigent des ressources considérables. La note signale également que le Secrétariat de l'OACI n'a pas les moyens de traduire les différences notifiées dans toutes les langues de travail de l'Organisation et de les publier en temps utile.

3.6 **Notifier les différences et fournir un calendrier pour la mise en conformité.** Étant admis qu'un État peut ne pas pouvoir se conformer sans délai à une nouvelle SARP, une solution qui pourrait trouver place dans son programme de travail serait qu'il notifie une différence à l'OACI et fournisse un calendrier précis pour sa mise en conformité. Cette manière de procéder augmenterait le nombre d'États pouvant inscrire les priorités de l'OACI parmi les leurs, dans la mesure des moyens et des capacités techniques dont ils disposent. Ce mode de réponse aux nouvelles SARP relatives à la sécurité de l'aviation accroîtrait la prévisibilité et, en fin de compte, la sécurité à l'échelle internationale, par la multiplication du nombre d'États qui s'efforceront de satisfaire aux normes minimales de l'OACI.

3.7 **Possibilités nouvelles de mise en œuvre des SARP pour les États en développement.** Non par faute de volonté ou d'engagement politique, mais par manque de ressources humaines, techniques et financières, les nations en développement vont continuer de suivre difficilement le rythme d'évolution des SARP et risquent de prendre encore du retard. La possibilité de notifier une différence et d'accompagner la notification d'un objectif d'atteinte de la conformité à brève ou moyenne échéance (5 ou 7 ans) ouvre aux États la possibilité de demander l'aide d'experts pour réaliser la mise en œuvre de nouvelles SARP, compte tenu de leurs contraintes financières et en ressources. Cette approche concorde avec l'objectif et le but de l'initiative « Aucun pays laissé de côté ».

3.8 Avec l'initiative « Aucun pays laissé de côté », l'accent est mis sur l'égalité de droit pour tous les États à accéder à un système de transport aérien sûr et fiable. L'approche souple proposée pour la notification des différences peut permettre à un certain nombre d'États d'adapter leur programme de travail à long terme en fonction de l'adoption de nouvelles SARP par l'OACI.

4. CONCLUSION

4.1 En résumé, les mesures, outils et engagements qui sont ici proposés visent à ce qu'il y ait de la part du Conseil de l'OACI, du Secrétariat et des États un effort renouvelé en faveur de la mise en

œuvre effective et en temps utile des SARP relatives à la sécurité de l'aviation. Une annonce précoce du travail sur les SARP par l'ANC et les groupes d'experts, un allongement du délai de réponse aux nouvelles SARP pour les États, et un engagement à améliorer l'interaction entre, d'un côté, les priorités de l'ANC et, de l'autre, les programmes de travail nationaux, seraient un bon début pour une amélioration de la conformité des États avec les SARP, sachant que l'exiguïté de leurs ressources et moyens financiers est faite pour durer.

4.1.1 L'option de la notification des différences s'accompagnant de la remise d'un programme de mise en conformité avec les nouvelles SARP procurerait aux États un moyen de remplir leurs obligations internationales tout en s'occupant de leurs problèmes intérieurs de manque de ressources. Cette mesure concorderait avec le travail entrepris par l'OACI pour aider les États dans les processus et les délais concernant la notification des différences. L'approche proposée se situe dans la ligne des objectifs de l'initiative « Aucun pays laissé de côté » lancée par l'OACI.

— FIN —