



NOTE DE TRAVAIL

CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU SUR LA SÛRETÉ DE L'AVIATION (HLCAS)

Montréal, 12 – 14 septembre 2012

Point 6 : Assurer la pérennité des mesures de sûreté de l'aviation – équivalence

**APPROCHE AXÉE SUR LES RÉSULTATS POUR L'ADOPTION
DE MESURES VIABLES DE SÛRETÉ DE L'AVIATION**

(Note présentée par la Nouvelle-Zélande et Singapour)

SOMMAIRE

La présente note décrit une approche axée sur les résultats comme principe directeur de la formulation de mesures viables de sûreté de l'aviation. Les États peuvent aisément identifier et comprendre les normes et les résultats qui leur sont communs tout en admettant l'existence de différences locales. Cette approche leur donne une souplesse stratégique et opérationnelle qui leur permet de demeurer proactifs et de contrer les menaces en évolution constante.

Suite à donner : la Conférence de haut niveau sur la sûreté de l'aviation est invitée à appuyer les mesures proposées au paragraphe 5.

1. INTRODUCTION

1.1 Les menaces qui pèsent sur l'aviation mondiale évoluent constamment. Il est indispensable, pour contrer ces menaces et conserver l'initiative tout en permettant au secteur de l'aviation de continuer à se développer, que les programmes de sûreté de l'aviation soient proactifs et souples. Dans ce contexte, l'approche axée sur les résultats devrait être le principe directeur de la mise au point de mesures viables de sûreté de l'aviation. Les résultats escomptés dictent les normes qui doivent être satisfaites tout en donnant aux États la souplesse de choisir la meilleure méthode pour atteindre le degré de qualité voulu compte tenu de la situation et des risques locaux. Pareille approche est compatible avec les autres initiatives de l'OACI dans le domaine de l'aviation.

**2. LA MENACE EN ÉVOLUTION CONSTANTE ET LES RÉACTIONS
QU'ELLE SUSCITE**

2.1 La menace

- a) Les menaces pour la sûreté de l'aviation ont un caractère global et font fi des frontières nationales. Chaque menace se manifeste toutefois différemment dans les différents États et même, dans chaque État, en fonction de facteurs locaux. L'accès aux ressources telles que les moyens financiers, la formation et le matériel, ainsi que

la situation locale de la sûreté déterminent comment une attaque sera planifiée et exécutée.

- b) Les incidents graves qui se sont produits depuis 2009 illustrent la variété des attaques terroristes. En 2009, Al-Qaeda de la péninsule d'Arabie (AQAP) tente de faire sauter un engin explosif improvisé (EEI) portable à bord du vol 253 de Northwest Airlines. En 2010, deux EEI de l'AQAP sont découverts dans des expéditions internationales de fret aérien. En 2011, un groupe séparatiste fait exploser un EEI portable à l'aéroport international de Moscou, mais à l'extérieur du cordon classique de sûreté de l'aéroport. Même ces quelques exemples illustrent la diversité des méthodes à mesure que les groupes adaptent leurs tactiques et techniques à leur environnement.
- c) La diversification et l'adaptabilité sont deux forces fondamentales des groupes terroristes. Le Groupe de travail sur la menace et les risques du Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation a reconnu cette réalité quand il a encouragé tous les États à établir et à tenir à jour un Énoncé du contexte de risques propre à leur situation individuelle. Ses travaux sur les menaces émergentes, par exemple celle que présente les systèmes antiaériens portables (MANPAD), illustrent comment la menace et les risques diffèrent selon les circonstances locales.

2.2

La riposte

- a) Tous les États ont une situation unique qui détermine la conduite et la pérennité de leurs opérations de sûreté. Leur législation diffère, en particulier quant aux pouvoirs et aux responsabilités des services de sûreté implantés à leurs aéroports. Certains emploient des sous-traitants privés alors que d'autres ont établis leurs propres services gouvernementaux de sûreté de l'aviation. La culture et l'histoire modulent aussi la structure et l'objectif des meilleures pratiques en matière de sûreté. Ces différences distinctives sont reconnues dans le principe de souveraineté consacré dans la Convention relative à l'aviation civile internationale de 1944.
- b) La crise financière mondiale a aussi ouvert les yeux de tous les États membres à la nécessité d'établir soigneusement les priorités des services gouvernementaux compte tenu de la limitation de leurs ressources. Toute approche axée sur les risques doit viser à assurer un degré acceptable de sûreté, tout en tenant compte de la gravité de la menace et d'autres priorités gouvernementales. La norme 3.1.3 de l'Annexe 17 — *Sûreté* dispose que « Chaque État contractant réévaluera constamment le niveau de la menace relative à l'aviation civile à l'intérieur de son territoire et établira et mettra en œuvre des politiques et des procédures destinées à ajuster en conséquence les éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile, en fonction d'une évaluation des risques pour la sûreté effectuée par les autorités nationales concernées. » Il est reconnu dans cette norme que les États peuvent réagir différemment pour contrer les menaces et les risques en évolution constante créés par les groupes terroristes dans leur territoire. Les États doivent disposer d'une souplesse suffisante pour pouvoir s'adapter et évoluer plus rapidement que les groupes terroristes et réorienter leurs ressources pour que leur programme de sûreté reste proactif.

3. UNE APPROCHE AXÉE SUR LES RÉSULTATS POUR L'ADOPTION DE MESURES DE SÛRETÉ VIABLES ET POUR LEUR VALIDATION MUTUELLE PAR LES ÉTATS

3.1 Toute approche axée sur les résultats devrait guider la mise au point de mesures viables de sûreté de l'aviation. Pareilles mesures sont viables si elles sont efficaces, adaptables et économes en ressources. Le Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation a décrit comment cette approche permet aux États d'agir avec souplesse et d'établir par eux-mêmes les meilleures mesures de sûreté qui leur permettent le mieux d'atteindre les résultats escomptés. Il a reconnu que les menaces évoluent constamment et que les incidents ne se ressemblent jamais.

3.2 Cette approche comporte plusieurs avantages :

- a) **Souplesse.** Elle permet aux États de réorienter rapidement leurs ressources vers les domaines où les risques sont les plus graves. Les attaques et tentatives d'attaque récentes ont montré que les groupes terroristes s'efforcent d'exploiter les failles perçues du système de sûreté des États et qu'ils peuvent s'adapter rapidement aux changements. Les États doivent pouvoir jouir d'une souplesse leur permettant de réorienter leurs ressources pour combler ces failles – en particulier dans le climat actuel de contraintes financières. Ils doivent aussi être en mesure de réagir rapidement pour anticiper les menaces émergentes. Les États doivent de plus avoir la latitude de moduler leurs mesures de sûreté en fonction des caractéristiques de leur exploitation aérienne. Une démarche contraignante ou un programme uniformisé n'assure pas la souplesse stratégique ou opérationnelle nécessaire pour contrer les menaces actuelles.
- b) **Pérennité.** L'approche axée sur les résultats assure la pérennité du respect des normes de l'Annexe 17 — *Sûreté*. Elle permet de réagir efficacement aux menaces pour la sûreté d'une manière qui n'entrave pas la croissance continue de l'exploitation de l'aviation civile. Les normes contraignantes et les pratiques recommandées ne pourront progresser au même rythme que l'imagination des groupes terroristes et que les menaces pour la sûreté. Les normes devront être modifiées et à nouveau promulguées dès qu'une nouvelle menace fera son apparition et elles devront aussi être très détaillées pour couvrir tous les modèles opérationnels et toutes les situations. Malgré tout, il est peu probable qu'elles puissent couvrir toutes les possibilités. Au pire, elles peuvent indirectement encourager une culture de la réaction face aux menaces émergentes, les États attendant que des incidents se produisent avant de mettre au point de nouvelles pratiques pour les contrer.
- c) **Efficacité.** Le recours aux évaluations des risques pour établir comment les résultats pourront être atteints au mieux permettra aussi de décider de l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles. Les États ne devraient pas prescrire qu'une quantité donnée de capital humain ou d'autres ressources devrait être le facteur déterminant pour assurer la sûreté. Toute évaluation des risques permet d'établir l'équilibre le plus approprié des ressources employées pour contrer la menace. Elle aide aussi à créer une culture proactive qui encourage l'innovation et la souplesse dans la mise au point des meilleures pratiques des secteurs public et privé.
- d) **Validation mutuelle et équivalence.** Les États peuvent aisément identifier et comprendre les normes et les résultats communs. Concrètement, les résultats sont liés aux mesures d'efficacité des systèmes des différents États qui peuvent être facilement connus et comparés. Cela permettra aux États dont les systèmes de sûreté sont de

toute évidence les plus évolués de reconnaître l'efficacité des diverses approches qui permettent d'atteindre les mêmes résultats. Cela évitera aussi à un État d'évaluer le système d'un autre État en fonction de son propre système. Avant qu'un État demande à un autre d'appliquer des mesures de sûreté supplémentaires pour faire face à une menace imminente, cet État demandeur devrait tenir compte des mesures de sûreté déjà prises par l'autre État pour atténuer les risques. Tout État devrait reconnaître que ces mesures existantes sont équivalentes si elles permettent d'atteindre les mêmes objectifs de sûreté. Un autre avantage de cette méthode est qu'elle permet aisément de cibler l'assistance à fournir à un État dont il est clair que les mesures de sûreté laissent à désirer.

- e) **Coopération.** La validation mutuelle des résultats comporte un avantage indirect : elle favorise la compréhension entre les États. Ils devront comprendre les influences singulières qui existent dans un autre État dont ils doivent établir si les mesures sont équivalentes. Ils devront obligatoirement enquêter et être accommodants et non introspectifs quand ils procèdent à des évaluations bilatérales.

4. **COMPATIBILITÉ AVEC LA POSITION GÉNÉRALE DE L'OACI À L'ÉGARD DE L'AVIATION**

4.1 Une approche axée sur les résultats constitue un principe de base que l'OACI applique dans tous les domaines de l'aviation. Par exemple, les normes de l'Annexe 17 relatives à la sûreté du transport aérien du fret et de la poste sont en général axées sur les résultats. Au-delà du strict domaine de la sûreté de l'aviation, l'OACI réoriente en profondeur son optique de la sûreté en mettant en œuvre des systèmes de gestion de la sûreté basés sur les résultats. Cela encourage les organismes de réglementation des États à évaluer la sûreté obtenue par une organisation de l'aviation commerciale en regard de résultats convenus et d'une gestion satisfaisante des risques, en mettant moins l'accent sur des mesures contraignantes. Une approche axée sur les résultats favorise la compatibilité des mesures prises par les États et par le secteur de l'aviation dans tous ses principaux domaines.

5. **CONCLUSION**

5.1 Les mesures de sûreté devraient être à la mesure de la menace. Celle-ci s'adapte et évolue constamment et, ce que doit aussi faire la réaction des États s'ils veulent prendre l'initiative. Des résultats efficaces en matière de sûreté donnent à un État la souplesse nécessaire tout en assurant l'homogénéité et la pérennité des normes dans le système mondial. Une approche axée sur les résultats est la conclusion logique d'un programme de sûreté qui commence par un Énoncé du contexte de risques. C'est aussi la manière la plus efficace d'établir au degré de sûreté commun à tous les États tout en admettant l'existence de différences locales. Cette approche est compatible avec les normes de l'OACI dans tous les domaines de l'aviation.

5.2 La Conférence de haut niveau sur la sûreté de l'aviation est invitée :

- a) à tenir compte du caractère en évolution constante de la menace et des facteurs internes qui dictent le programme de sûreté d'un État ;
- b) à recommander au Secrétariat de l'OACI que l'approche axée sur les résultats soit un des principes directeurs de la formulation de mesures viables de sûreté de l'aviation.