

Doc 9734
AN/959



Manuel de supervision de la sécurité

Partie B

Mise en place et gestion d'une organisation
régionale de supervision de la sécurité

Approuvé par le Secrétaire général
et publié sous son autorité

Deuxième édition — 2011

Organisation de l'aviation civile internationale

Doc 9734
AN/959



Manuel de supervision de la sécurité

Partie B
**Mise en place et gestion d'une organisation
régionale de supervision de la sécurité**

Approuvé par le Secrétaire général
et publié sous son autorité

Deuxième édition — 2011

Organisation de l'aviation civile internationale

Publié séparément en français, en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol et en russe par l'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE
999, rue University, Montréal (Québec) H3C 5H7 Canada

Les formalités de commande et la liste complète des distributeurs officiels et des librairies dépositaires sont affichées sur le site web de l'OACI (www.icao.int).

Première édition, 2006

Deuxième édition, 2011

Doc 9734, Manuel de supervision de la sécurité
Partie B — Mise en place et gestion d'une organisation
régionale de supervision de la sécurité

N° de commande : 9734B

ISBN 978-92-9231-965-6

© OACI 2012

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de stocker dans un système de recherche de données ou de transmettre sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, un passage quelconque de la présente publication, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

AVANT-PROPOS

Le présent manuel, après incorporation de l'Amendement n° 1, contient des indications supplémentaires et plus détaillées sur le financement d'une organisation régionale de supervision de la sécurité (RSOO). Ces nouvelles orientations ont été établies sur la base des résultats du Symposium sur les RSOO qui s'est tenu à Montréal en octobre 2011, qui ont ensuite été entérinés par le Conseil de l'OACI à sa 195^e session. Les parties prenantes pertinentes ont participé à l'élaboration des orientations sur le financement, y compris un groupe d'étude conjoint constitué d'experts provenant de la Direction de la navigation aérienne et de la Direction du transport aérien de l'OACI, du Président du Groupe d'experts sur l'économie des aéroports et du Groupe d'experts sur l'économie des services de navigation aérienne (AEP-ANSEP), d'experts des RSOO et d'organisations internationales comme la Banque mondiale, le Conseil international des aéroports (ACI), la Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO) et l'Association du transport aérien international (IATA). Les nouvelles options de financement, qui prévoient des moyens plus pratiques de mobiliser les fonds nécessaires pour accomplir les mandats d'une RSOO, indiquent, entre autres renseignements, l'utilisation potentielle d'une redevance de sécurité aérienne, à la discrétion de la RSOO et de ses États membres. Les nouvelles orientations soulignent la nécessité de sauvegardes strictes, comme l'imputabilité et la transparence devant les États membres d'une RSOO qui sont disposés à se servir d'un tel mécanisme. Elles donnent aussi une vue complète des politiques actuelles de l'OACI, alignant la structure du présent manuel sur les politiques et éléments indicatifs existants de l'OACI liés au financement de l'infrastructure du transport aérien.

Le présent manuel continue d'utiliser le terme « RSOO », qui couvre, de manière générale, plusieurs arrangements juridiques et structures institutionnelles, qui vont d'organisations gouvernementales internationales très formelles, telles que l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et le Bureau de la sécurité aérienne dans le Pacifique (PASO), aux projets moins formels, établis dans le cadre du Programme de développement coopératif de la sécurité opérationnelle et de maintien de la navigabilité (COSCAP). Les résolutions de l'Assemblée de l'OACI laissent à chaque groupe d'États qui souhaitent établir une RSOO la latitude de déterminer la forme juridique et la structure institutionnelle qui répondront le mieux aux besoins et aux caractéristiques de leur région particulière.

Les caractéristiques déterminantes communes à toutes les RSOO découlent de l'uniformité de leurs mandat, objectif et mission. Plus précisément, il s'agit des services consultatifs d'experts dans les domaines de la supervision de la sécurité, de l'assistance technique et de l'exercice de fonctions de supervision au nom d'États membres. Ainsi qu'il sera expliqué dans le présent manuel, bien qu'il appartienne aux États de décider du type de RSOO qui répondra le mieux à leurs objectifs et à leur région, les diverses formes juridiques et structures institutionnelles que certaines RSOO ont adoptées comportent à la fois des avantages et des inconvénients. Dans l'ensemble toutefois, l'OACI est favorable à la transition des formes et structures moins formelles, telles que les COSCAP, à des RSOO plus officielles établies sur la base d'arrangements juridiques formels. Ce deuxième type de structure renforce l'engagement des États membres à l'égard de la RSOO dont ils font partie, permet de mieux déléguer les tâches et les fonctions à la RSOO et favorise sa viabilité. Il faut donc avoir à l'esprit que le présent manuel traite davantage de ce type de RSOO que des arrangements de type COSCAP.

Le présent manuel décrit les fonctions et responsabilités individuelles ou collectives des États contractants de l'OACI signataires de la Convention de Chicago en ce qui concerne les divers options et types de RSOO. Il traite de l'obligation qu'a un État de se conformer aux dispositions de la Convention relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago) signée à Chicago le 7 décembre 1944, dont de nombreux États peuvent s'acquitter plus facilement en devenant membre d'une RSOO. En vertu de l'article premier de la Convention de Chicago, chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire et, conformément aux articles 12 (Règles de l'air) et 37 (Adoption de normes et procédures internationales), il a pour responsabilité de superviser la sécurité de l'aviation civile internationale à l'intérieur de ses frontières et celle des aéronefs qui portent ses marques d'immatriculation. On attend aussi des États qu'ils collaborent au maximum pour uniformiser les lois, règlements,

procédures et pratiques. L'établissement d'une RSOO disposant des ressources nécessaires donne aux États qui, individuellement, n'ont pas les moyens de se doter d'une capacité effective de supervision de la sécurité, la possibilité de mettre leurs ressources en commun afin de mettre en place une solution commune régionale pour s'occuper de la réglementation, de la supervision et du respect de la sécurité.

L'OACI, des organisations internationales, des États et des parties prenantes de l'aviation ont depuis plusieurs décennies réalisé de nombreux projets pour améliorer la sécurité de l'aviation civile dans de nombreuses régions. Or, en dépit de ces efforts et des multiples mesures qui ont été prises pour aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de supervision de la sécurité, plusieurs États continuent d'éprouver de graves difficultés à se doter d'une capacité effective de supervision de la sécurité. Parallèlement, les résultats de l'USOAP révèlent une forte corrélation statistique entre les moyens de supervision de la sécurité des États et les taux d'accidents, ce qui souligne clairement l'importance de solides moyens de supervision. Ainsi qu'il est ressorti des audits de l'USOAP, la principale raison pour laquelle des États membres ne disposent pas de tels moyens est le manque de ressources, notamment d'experts techniques qualifiés. C'est ce qui a conduit l'OACI à conclure que des systèmes régionaux ou sous-régionaux de supervision de la sécurité sont un moyen efficace de combler ce manque, grâce à l'adoption d'objectifs, de stratégies et d'activités communs. Ce qui est plus important encore, c'est que la mise en commun des ressources permet aux RSOO d'utiliser efficacement un personnel dûment qualifié et expérimenté.

Les délégués à la 37^e session de l'Assemblée de l'OACI, qui s'est tenue en septembre 2010, se sont déclarés très favorables à l'établissement de RSOO pour renforcer les moyens de supervision de la sécurité au niveau régional ou sous-régional. L'Assemblée a adopté la Résolution A37-8, sur la coopération et l'assistance régionales pour remédier aux lacunes de la sécurité, résolution dans laquelle elle a reconnu que les RSOO peuvent grandement aider les États à s'acquitter des obligations que leur confère la Convention de Chicago, grâce à des économies d'échelle et à une harmonisation plus poussée. Elle a chargé le Conseil de l'OACI de promouvoir le concept de coopération régionale aux fins de renforcer la sécurité et la supervision de la sécurité, notamment par la création de RSOO. Elle a de plus encouragé les États contractants à favoriser la création de partenariats régionaux et sous-régionaux pour participer ou apporter un soutien concret au renforcement et à l'avancement des organismes sous-régionaux et régionaux de sécurité de l'aviation et de supervision de la sécurité de l'aviation, notamment des RSOO.

Ce manuel développe les éléments d'orientation de manière à tenir compte de l'expérience acquise à l'issue de plusieurs programmes régionaux, dont certains ont abouti à la création d'une RSOO. Plusieurs RSOO ont déjà été établies dans diverses parties du monde et d'autres sont en cours de planification. En raison de la variété des arrangements régionaux et sous-régionaux de supervision de la sécurité, le présent document vise à fournir des indications supplémentaires et des solutions de rechange pour la mise en œuvre de RSOO de formes différentes. De plus, il insiste davantage sur l'affectation et la pérennité des ressources. Des documents de référence et des liens supplémentaires décrivant diverses formes d'arrangements régionaux sont affichés sur le site web de l'OACI à l'adresse www.icao.int/fsix.

Pour maintenir la pertinence et l'exactitude du présent manuel, les suggestions visant à en améliorer le format, le contenu ou la présentation graphique sont les bienvenues. Toutes les recommandations ou suggestions seront examinées attentivement, et les modifications jugées utiles, prises en compte dans la prochaine édition. Des révisions régulières permettront de faire en sorte que le manuel demeure pertinent et exact.

Prière d'adresser toute observation concernant le présent manuel au :

Secrétaire général
Organisation de l'aviation civile internationale
999, rue University
Montréal (Québec) H3C 5H7
Canada

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Définitions	IX
Sigles et abréviations	XIII
Documents de référence	XV
Chapitre 1. Introduction	1-1
1.1 Objectifs du manuel.....	1-1
1.2 Description du manuel.....	1-2
Chapitre 2. Établissement d'une organisation régionale de supervision de la sécurité	2-1
2.1 Nécessité d'établir une RSOO.....	2-1
2.2 Stratégie d'établissement d'une RSOO	2-3
2.3 Étapes de la création d'une RSOO	2-5
Chapitre 3. Cadre juridique d'une organisation régionale de supervision de la sécurité	3-1
3.1 Éléments importants du cadre juridique d'une RSOO	3-1
3.2 Solutions possibles pour l'établissement du cadre juridique d'une RSOO	3-1
3.3 Besoins des États, objectifs des RSOO et délégation de pouvoirs	3-4
Chapitre 4. Structure d'une organisation régionale de supervision de la sécurité	4-1
4.1 Structure organisationnelle d'une RSOO.....	4-1
Chapitre 5. Financement d'une organisation régionale de supervision de la sécurité	5-1
5.1 Introduction.....	5-1
5.2 Gestion économique et financière d'une RSOO	5-1
5.3 Sources de financement.....	5-5
Chapitre 6. Gestion d'une organisation régionale de supervision de la sécurité	6-1
6.1 Gestion pour des résultats de qualité	6-1
6.2 Rôle de l'OACI.....	6-3
6.3 Relations avec d'autres organisations de l'aviation	6-6
Chapitre 7. Mise en œuvre d'un programme régional de sécurité	7-1
7.1 Introduction.....	7-1
7.2 Composants d'un PRS	7-1

	<i>Page</i>
7.3 Politique et objectifs de sécurité	7-1
7.4 Gestion du risque de sécurité à l'échelon régional	7-4
7.5 Assurance de la sécurité à l'échelon régional	7-5
7.6 Promotion de la sécurité à l'échelon régional	7-10
Chapitre 8. Programme de formation d'une organisation régionale de supervision de la sécurité.....	8-1
8.1 Formation des inspecteurs et autres membres du personnel technique	8-1
8.2 Compétences nécessaires	8-1
8.3 Politique et objectifs en matière de formation.....	8-3
8.4 Programme de formation.....	8-3
8.5 Plan et besoins de formation	8-4
8.6 Évaluation de la formation	8-4
8.7 Tenue des dossiers de formation	8-5
 APPENDICES	
Appendice A. Exemple d'accord réel relatif à une RSOO	A-1
Appendice B. Exemples de structure organisationnelle (organigrammes) de trois RSOO existantes	B-1
Appendice C. Exemple de table des matières d'un manuel de politique et de procédures d'une RSOO.....	C-1
Appendice D. Exemple de table des matières d'un manuel de politique et de procédures de formation d'une RSOO	D-1

DÉFINITIONS

Les définitions de certains termes employés dans le présent manuel sont semblables à celles qui figurent dans les Annexes à la Convention de Chicago et dans d'autres documents de l'OACI (tels que le *Vocabulaire de l'aviation civile internationale* [Doc 9713]), ou sont des définitions utilisées par la Section de la surveillance continue et de la supervision (CMO) de l'OACI aux fins du présent document et de la méthode de surveillance continue de l'USOAP.

Accident. Événement lié à l'utilisation d'un aéronef qui, dans le cas d'un aéronef habité, se produit entre le moment où une personne monte à bord avec l'intention d'effectuer un vol et le moment où toutes les personnes qui sont montées dans cette intention sont descendues ou, dans le cas d'un aéronef non habité, entre le moment où l'aéronef est prêt à se déplacer en vue du vol et le moment où il s'immobilise à la fin du vol et où le système de propulsion principal est arrêté, et au cours duquel :

a) une personne est mortellement ou grièvement blessée du fait qu'elle se trouve :

- dans l'aéronef, ou
- en contact direct avec une partie quelconque de l'aéronef, y compris les parties qui s'en sont détachées, ou
- directement exposée au souffle des réacteurs,

sauf s'il s'agit de lésions dues à des causes naturelles, de blessures infligées à la personne par elle-même ou par d'autres ou de blessures subies par un passager clandestin caché hors des zones auxquelles les passagers et l'équipage ont normalement accès ; ou

b) l'aéronef subit des dommages ou une rupture structurelle :

- qui altèrent ses caractéristiques de résistance structurelle, de performances ou de vol, et
- qui normalement devraient nécessiter une réparation importante ou le remplacement de l'élément endommagé,

sauf s'il s'agit d'une panne de moteur ou d'avaries de moteur, lorsque les dommages sont limités à un seul moteur (y compris ses capotages ou ses accessoires), aux hélices, aux extrémités d'ailerons, aux antennes, aux sondes, aux girouettes d'angle d'attaque, aux pneus, aux freins, aux roues, aux carénages, aux panneaux, aux trappes de train d'atterrissage, aux pare-brise, au revêtement de fuselage (comme de petites entailles ou perforations), ou de dommages mineurs aux pales de rotor principal, aux pales de rotor anticouple, au train d'atterrissage et ceux causés par de la grêle ou des impacts d'oiseaux (y compris les perforations du radome) ; ou

c) l'aéronef a disparu ou est totalement inaccessible.

Note 1.— À seule fin d'uniformiser les statistiques, l'OACI considère comme blessure mortelle toute blessure entraînant la mort dans les 30 jours qui suivent la date de l'accident.

Note 2.— Un aéronef est considéré comme disparu lorsque les recherches officielles ont pris fin sans que l'épave ait été repérée.

Note 3.— Le type de système d'aéronef non habité qui doit faire l'objet d'une enquête est indiqué à l'Annexe 13, § 5.1.

Note 4.— L'Annexe 13, Supplément G, contient des éléments indicatifs sur la détermination des dommages causés aux aéronefs.

Aérodrome. Surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel), destinée à être utilisée, en totalité ou en partie, pour l'arrivée, le départ et les évolutions des aéronefs à la surface.

Aérodrome certifié. Aérodrome dont l'exploitant a reçu un certificat d'aérodrome.

Aérodrome d'usage public. Aérodrome ayant une licence pour accueillir toutes personnes à des conditions identiques pour le décollage ou l'atterrissage d'aéronefs.

Aéronef. Tout appareil qui peut se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air sur la surface de la terre.

Analyse du risque/étude aéronautique. Mécanisme qui fait partie d'un système de gestion de la sécurité et qui est utilisé pour évaluer le risque (combinaison de la gravité d'un événement ou d'un danger et de la probabilité de son occurrence) posé par un ensemble particulier de circonstances. Il est utilisé pour comparer le résultat d'une telle analyse au résultat escompté d'une norme, pratique recommandée ou exigence nationale donnée afin qu'une solution puisse être sélectionnée qui ne réduira pas la sécurité au-dessous du niveau voulu.

Audit. Examen systématique et objectif du cadre aéronautique d'un État pour s'assurer qu'il observe les dispositions de la Convention de Chicago et la réglementation nationale et qu'il se conforme ou adhère aux normes et pratiques recommandées (SARP), procédures et bonnes pratiques de sécurité de l'aviation.

Autorité de l'aviation civile. Instance(s) gouvernementale(s), quel que soit son (leur) titre, directement responsable(s) de la réglementation de tous les aspects du transport aérien civil, techniques (navigation aérienne et sécurité de l'aviation) et économiques (aspects commerciaux du transport aérien).

Certificat d'aérodrome. Certificat délivré par l'autorité compétente en vertu des règlements applicables d'exploitation d'un aérodrome.

Circulation aérienne. Ensemble des aéronefs en vol et des aéronefs évoluant sur l'aire de manœuvre d'un aérodrome.

Enquêteur (accident ou incident). Personne chargée, sur la base de ses qualifications, de la responsabilité de participer à la conduite et au contrôle d'une enquête.

État de conception. L'État qui a juridiction sur l'organisme responsable de la conception de type.

État de construction. L'État qui a juridiction sur l'organisme responsable de l'assemblage final de l'aéronef.

État de l'exploitant. L'État où l'exploitant a son siège principal d'exploitation ou, à défaut, sa résidence permanente.

État d'immatriculation. L'État sur le registre duquel l'aéronef est inscrit.

État d'occurrence. L'État sur le territoire duquel se produit un accident ou un incident.

Étude aéronautique. Étude d'un problème aéronautique effectuée dans le but de définir des solutions possibles et d'en choisir une qui soit acceptable et qui ne compromette pas la sécurité.

Exploitant. Personne, organisme ou entreprise qui se livre ou propose de se livrer à l'exploitation d'un aéronef, d'un aérodrome ou d'une activité liée à l'aviation.

Inspecteur. Personne formée et habilitée à effectuer des inspections.

Inspection. Activité principale d'un audit qui consiste à examiner les caractéristiques spécifiques du programme de supervision de la sécurité de l'État contractant (Doc 9735 — *Manuel d'audits de supervision de la sécurité*).

Législation subsidiaire. Législation découlant de la législation de base.

Manuel d'aérodrome. Manuel qui fait partie de l'assurance sécurité dans le cadre d'une demande de certificat d'aérodrome et qui contient les renseignements exigés par le processus de certification de l'État ainsi que les renseignements à utiliser par le personnel opérationnel de l'aérodrome dans l'exercice de ses fonctions.

Manuel d'exploitation. Manuel où sont consignées les procédures, instructions et indications destinées au personnel d'exploitation dans l'exécution de ses tâches.

Marchandises dangereuses. Matières ou objets de nature à présenter un risque appréciable pour la santé, la sécurité ou les biens lorsqu'ils sont transportés par air.

Note.— Un classement des matières dangereuses est donné dans l'Annexe 18 — Sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses, Chapitre 3.

Membre d'équipage. Personne chargée par un exploitant de fonctions à bord d'un aéronef pendant une période de service de vol.

Membre d'équipage de cabine. Membre d'équipage qui effectue des tâches que lui a assignées l'exploitant ou le commandant de bord pour assurer la sécurité des passagers, mais qui n'exercera pas de fonctions de membre d'équipage de conduite.

Membre d'équipage de conduite. Membre d'équipage titulaire d'une licence, chargé d'exercer des fonctions essentielles à la conduite d'un aéronef pendant une période de service de vol.

Performances humaines. Capacités et limites de l'être humain qui ont une incidence sur la sécurité, la sûreté et l'efficacité des opérations aéronautiques.

Permis d'exploitation aérienne (AOC). Permis autorisant un exploitant à effectuer des vols de transport commercial spécifiés.

Personne juridique. Personne, groupement de personnes ou fonds à vocation spéciale (p. ex. fondation) disposant de la personnalité juridique et possédant la capacité juridique.

Prestataire de services. Organisme qui fournit des services à des exploitants et à d'autres prestataires, qui fait partie de l'activité aéronautique et qui est séparé sur le plan fonctionnel de l'autorité de réglementation.

Principes des facteurs humains. Principes qui s'appliquent à la conception, à la certification, à la formation, aux opérations et à la maintenance aéronautiques et qui visent à assurer la sécurité de l'interface entre l'être humain et les autres composantes des systèmes par une prise en compte appropriée des performances humaines.

Programme national de sécurité (PNS). Ensemble intégré de règlements et d'activités visant à améliorer la sécurité. Le PNS appuie la mise en œuvre du SGS par les prestataires de services.

Publication d'information aéronautique (AIP). Publication d'un État, ou éditée par décision d'un État, renfermant des informations aéronautiques de caractère durable et essentielles à la navigation aérienne.

Note.— Le terme englobe les renseignements détaillés sur les conditions de certification des aérodromes et les exemptions/exceptions accordées par l'autorité nationale de l'aviation en rapport avec les exigences de certification des aérodromes.

Redevance. Prélèvement conçu et appliqué expressément pour le recouvrement des coûts de la fourniture d'installation et services d'aviation civile.

Redevance de sécurité aérienne. Prélèvement appliqué aux passagers qui est conçu expressément pour contribuer au recouvrement des coûts RSOO de la fourniture de services de supervision de la sécurité.

Réglementation. Acte de l'autorité destiné à établir et à maintenir un degré d'ordre désiré.

Note.— Aux fins du présent manuel, ce terme englobe les instructions, règles, décrets, directives, et ensemble de lois, exigences, politiques et ordonnances.

Responsabilité. Le fait d'être responsable d'une entreprise, d'une personne, d'une chose ou d'un acte et pour lequel un organisme ou un individu ou les deux sont susceptibles de devoir rendre des comptes. L'État contractant de l'OACI et son autorité de l'aviation civile sont en définitive responsables de l'application sur le territoire de l'État des normes et pratiques recommandées de l'OACI. L'État peut s'acquitter lui-même de cette obligation ou, par arrangement mutuel, en charger une autre organisation, qui devra alors rendre des comptes à ce sujet, mais il en conserve la responsabilité en raison de sa souveraineté.

Service de la circulation aérienne (ATS). Terme générique désignant, selon le cas, le service d'information de vol, le service d'alerte, le service consultatif de la circulation aérienne, le service du contrôle de la circulation aérienne (contrôle régional, contrôle d'approche ou contrôle d'aérodrome).

Services de navigation aérienne. Services assurés au trafic aérien pendant toutes les phases de l'exploitation et comprenant la gestion du trafic aérien (ATM), les services de communication, navigation et surveillance (CNS), les services d'assistance météorologique à la navigation aérienne (MET), les services de recherche et sauvetage (SAR) et les services d'information aéronautique (AIS).

Système de gestion de la sécurité (SGS). Méthode systématique de gestion de la sécurité, comprenant les nécessaires structure organisationnelle, responsabilité, politiques et procédures des prestataires de services.

Taxe. Prélèvement conçu pour percevoir des recettes gouvernementales nationales ou locales, qui ne sont généralement pas appliquées à l'aviation civile dans leur intégralité ou sur la base de coûts particuliers.

Vol d'aviation générale. Vol autre qu'un vol de transport commercial ou de travail aérien.

Vol de transport commercial. Vol de transport de passagers, de fret ou de poste, effectué contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAC	Autorité de l'aviation civile
AELE	Association européenne de libre-échange
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AGA	Aérodromes, routes aériennes et aides au sol
AIR	Navigabilité
ALoS	Niveau de sécurité acceptable
ANSP	Fournisseur de services de navigation aérienne
AOC	Permis d'exploitation aérienne
ASG	Accord de services de gestion
CAF	Coordonnateur administratif de la formation
CAST	Équipe pour la sécurité de l'aviation commerciale
CMA	Méthode de surveillance continue
CMO	Section de la surveillance continue et de la supervision
COSCAP	Programme de développement coopératif de la sécurité opérationnelle et de maintien de la navigabilité
CSA	Approche systémique globale
DE	Directeur exécutif
DG	Directeur général
DGAC	Directeur général de l'aviation civile
ECCAIRS	Centre européen de coordination des systèmes de notification des incidents d'aviation
EEE	Espace économique européen
ESSI	Initiative européenne de sécurité stratégique
FFPM	Forces, faiblesses, possibilités et menaces
GAR	Gestion basée sur les résultats
GASP	Plan pour la sécurité de l'aviation dans le monde
GSI	Initiative de sécurité mondiale
IC	Inspectorat coopératif
IFFAS	Facilité financière internationale pour la sécurité de l'aviation
MOC	Protocole de coopération
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OPS	Exploitation
PAAST	Équipe panaméricaine de sécurité de l'aviation
PASO	Bureau de la sécurité aérienne dans le Pacifique
PEL	(Délivrance des) licences du personnel
PNB	Produit national brut
PNS	Programme national de sécurité
PRS	Programme régional de sécurité

RAIO	Organisme régional d'enquête sur les accidents et incidents
RASG	Groupe régional de sécurité de l'aviation
RAST	Équipe régionale de sécurité de l'aviation
RSOO	Organisation régionale de supervision de la sécurité
SARP	Normes et pratiques recommandées
SIGI	Système de gestion intégré
SGQ	Système de gestion de la qualité
SGS	Système de gestion de la sécurité
SMM	Manuel de gestion de la sécurité
TI	Technologie de l'information
UE	Union européenne
USOAP	Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité
USP	Programme de la stratégie unifiée

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Les documents ci-après de l'OACI, qui sont cités dans le présent manuel, donnent des indications supplémentaires sur la certification et la surveillance des exploitants de transport aérien.

Conventions et actes connexes

Convention relative à l'aviation civile internationale (Doc 7300)

Annexes à la Convention relative à l'aviation civile internationale

Annexe 1 — Licences du personnel

Annexe 2 — Règles de l'air

Annexe 3 — Assistance météorologique à la navigation aérienne internationale

Annexe 4 — Cartes aéronautiques

Annexe 5 — Unités de mesure à utiliser dans l'exploitation en vol et au sol

Annexe 6 — Exploitation technique des aéronefs

Partie 1 — Aviation de transport commercial international — Avions

Partie 2 — Aviation générale internationale — Avions

Partie 3 — Vols internationaux d'hélicoptères

Annexe 7 — Marques de nationalité et d'immatriculation des aéronefs

Annexe 8 — Navigabilité des aéronefs

Annexe 10 — Télécommunications aéronautiques

Volume I — Aides radio à la navigation

Volume II — Procédures de télécommunication, y compris celles qui ont le caractère de procédures pour les services de navigation aérienne

Volume III — Systèmes de télécommunication

Volume IV — Systèmes de surveillance et anticollision

Volume V — Emploi du spectre des radiofréquences aéronautiques

Annexe 11 — Services de la circulation aérienne

Annexe 12 — Recherches et sauvetage

Annexe 13 — Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation

Annexe 14 — Aérodromes

Volume I — Conception et exploitation technique des aérodromes

Volume II — Hélistations

Annexe 15 — *Services d'information aéronautique*

Annexe 16 — *Protection de l'environnement*

Volume I — *Bruit des aéronefs*

Volume II — *Émissions des moteurs d'aviation*

Annexe 17 — *Sûreté*

Annexe 18 — *Sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses*

Résolutions de l'Assemblée

Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 8 octobre 2010) (Doc 9958)

Manuels et circulaires

Manuel d'audits de supervision de la sécurité (Doc 9735)

Manuel de gestion de la sécurité (MGS) (Doc 9859)

Manuel de supervision de la sécurité (Doc 9734)

Partie A — *Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité*

Manuel d'instruction / Manuel de formation (Doc 7192)

Manuel sur l'économie des aéroports (Doc 9562)

Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne (Doc 9161)

Manuel sur les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents (Doc 9946)

Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international (Doc 8632)

Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc 9082)

Vocabulaire de l'aviation civile internationale (Doc 9713)

Autres manuels

Feuille de route pour la sécurité de l'aviation dans le monde

Partie 1 — *Un plan d'action stratégique pour la sécurité de l'aviation*

Partie 2 — *Mise en œuvre de la Feuille de route pour la sécurité de l'aviation dans le monde*

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS DU MANUEL

1.1.1 La Partie B du *Manuel de supervision de la sécurité* a pour objet de guider les États qui souhaitent établir une RSOO ou faire partie d'une RSOO. Établir une RSOO et en assurer la viabilité nécessitent l'adoption d'une stratégie régionale qui combine les efforts des États membres¹, d'organisations internationales et régionales et d'autres acteurs de l'aviation.

1.1.2 Les audits effectués dans le cadre du Programme universel OACI d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) et d'autres missions de l'OACI ont permis de constater que beaucoup d'États contractants n'ont pas mis en place de supervision effective de la sécurité, ce qui risque d'engendrer des conditions dangereuses. L'établissement d'une supervision effective de la sécurité exige un engagement de haut niveau du gouvernement et des ressources suffisantes. À défaut d'engagement politique, un État contractant ne peut s'acquitter pleinement de ses responsabilités en matière de sécurité de l'aviation. Dans le cas de nombreux États, toutefois, même des États décidés à corriger les carences de leur supervision de la sécurité, une activité aéronautique modeste et la concurrence pour l'obtention des ressources publiques peuvent gravement limiter le financement d'organismes nationaux chargés de la sécurité et de la supervision de la sécurité de l'aviation.

1.1.3 Les résultats des audits et d'autres sources de renseignements ont donc convaincu l'OACI que, pour beaucoup d'États, la mise en commun des ressources en vue de créer une RSOO constitue un moyen viable d'assurer une supervision effective de la sécurité. L'OACI s'est engagée à aider les États contractants à établir et gérer des RSOO et à leur fournir les éléments d'orientation nécessaires. Cette mesure est d'autant plus pertinente que l'on s'attend à ce que les RSOO jouent un rôle important dans des programmes lancés récemment, tels que le processus d'audit de l'USOAP de l'OACI basé sur la méthode de surveillance continue (CMA), les groupes régionaux de sécurité de l'aviation (RASG) et les programmes régionaux et sous-régionaux de sécurité destinés à appuyer les programmes nationaux des États et les systèmes de gestion de la sécurité de l'industrie. Grâce à leur participation efficace à ces programmes, les RSOO joueront un rôle encore plus déterminant dans le renforcement des systèmes de supervision de la sécurité de leurs États membres et dans l'application de stratégies et processus d'atténuation des risques dans leurs régions et sous-régions respectives.

1.1.4 Les défis que présente l'application des SARP de l'OACI ont été reconnus dans de nombreuses enceintes internationales. La Conférence des directeurs généraux de l'aviation civile sur une stratégie mondiale pour la supervision de la sécurité (2006), la 36^e session de l'Assemblée de l'OACI (2007), le Symposium CE-OACI sur les organisations régionales (2008), le Groupe du Conseil de l'OACI sur les organes régionaux (2009), la Conférence de haut niveau sur la sécurité (2010) et la 37^e session de l'Assemblée (2010) ont tous encouragé l'établissement de mécanismes régionaux pour le partage des ressources consacrées à la sécurité de l'aviation et l'harmonisation des politiques et procédures régionales de sécurité en vue de la réalisation d'une supervision de la sécurité viable à l'échelle mondiale.

1. Aux fins du présent manuel, le qualificatif « membre » qui accompagne le terme État signifie que l'État en question est membre d'une RSOO, alors que « contractant » qualifie un État signataire de la Convention de Chicago.

1.2 DESCRIPTION DU MANUEL

1.2.1 La Partie A du présent manuel — *Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité* décrit les fonctions et les responsabilités des États contractants de l'OACI signataires de la Convention de Chicago en matière de supervision de la sécurité de l'aviation, et elle énumère huit éléments cruciaux jugés essentiels à tout système de supervision de la sécurité :

- Élément crucial 1 : Législation aéronautique de base
- Élément crucial 2 : Règlements d'exploitation spécifiques
- Élément crucial 3 : Système national d'aviation civile et fonctions de supervision de la sécurité
- Élément crucial 4 : Qualification et formation du personnel technique
- Élément crucial 5 : Indications techniques, outils et renseignements essentiels pour la sécurité
- Élément crucial 6 : Obligations en matière de délivrance de licences, de certificats, d'autorisations et d'approbations
- Élément crucial 7 : Obligations en matière de surveillance
- Élément crucial 8 : Résolution des problèmes de sécurité

1.2.2 Pour ce qui concerne l'élément crucial 3, Système national d'aviation civile et fonctions de supervision de la sécurité, l'absence d'une organisation appropriée de supervision de la sécurité et l'insuffisance d'experts dûment qualifiés, expérimentés et formés comptent parmi les carences les plus courantes constatées dans de nombreux États audités. Les États qui ne peuvent pas mobiliser les ressources nécessaires à la création d'une capacité effective de supervision de la sécurité à l'échelon national sont encouragés à mettre leurs ressources en commun avec celles d'autres États de leur sous-région pour établir une RSOO.

1.2.3 Le Chapitre 2 du présent manuel traite de la nécessité d'adopter une stratégie régionale pour établir une RSOO et des mesures à prendre pour l'élaborer. Il propose de faire appel à une méthode de gestion de projet comme solution pour l'élaboration d'une RSOO, afin d'assurer la prise en compte des besoins des États membres et une maîtrise appropriée des coûts et du calendrier des travaux. Le Chapitre 3 décrit les divers facteurs à prendre en compte pour déterminer le cadre juridique le plus approprié d'une RSOO, en ayant à l'esprit que sa fondation juridique devrait en partie correspondre à ses objectifs. Il présente aussi plusieurs options issues de l'expérience acquise avec des RSOO déjà en place. Le Chapitre 4 décrit les éléments qu'il faut prendre en considération pour déterminer la meilleure structure organisationnelle d'une RSOO. Il décrit aussi en détail les fonctions et responsabilités de l'organe directeur et des divers postes d'une RSOO.

1.2.4 Le Chapitre 5 fournit des éléments détaillés sur diverses options de financement d'une RSOO. Il explique les politiques actuelles de l'OACI en matière de redevances d'usage et d'imposition et leur pertinence pour le financement d'une RSOO. Il décrit aussi diverses formes et sources possibles de financement d'une RSOO et se termine en décrivant une approche pratique pour l'établissement de solutions de financement viables. Le Chapitre 6 examine des stratégies de gestion axée sur la performance ou basée sur les résultats (GAR) et les systèmes de gestion de la qualité (SGQ) destinés à améliorer l'efficacité d'une RSOO. Il présente aussi le concept de système de gestion intégré (SGI), que certaines RSOO appliquent pour répondre à divers besoins de gestion ainsi qu'à des normes de sécurité et de qualité. Le Chapitre 7 traite de la mise en œuvre d'un programme régional de sécurité (PRS) par l'application des concepts établis pour la mise en œuvre d'un programme national de sécurité (PNS) pour répondre à des besoins similaires au niveau régional ou sous-régional. Le Chapitre 8 porte sur le programme de formation d'une RSOO du point de vue de la politique et des objectifs de la formation ainsi que des programmes, processus et besoins en matière de formation. Il contient aussi des indications sur la tenue des dossiers de formation, l'évaluation de la formation et les compétences requises.

1.2.5 Quatre appendices accompagnent ce manuel. L'Appendice A donne un exemple d'accord réel relatif à une RSOO. L'Appendice B montre l'organigramme de trois RSOO existantes. Les Appendices C et D présentent deux exemples de table des matières : l'une provenant d'un manuel de politique et de procédures d'une RSOO, et l'autre, d'un manuel de politique et de procédures de formation d'une RSOO.

Chapitre 2

ÉTABLISSEMENT D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

2.1 NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR UNE RSOO

2.1.1 La Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) et ses Annexes confèrent la responsabilité de la sécurité de l'aviation aux États contractants. Chaque État doit donc veiller au maintien de la navigabilité des aéronefs, à leur exploitation sûre et efficace, à la délivrance de licences et/ou certificats du personnel et à la sécurité de la circulation des aéronefs dans son espace aérien, y compris la fourniture de services de la circulation aérienne et d'une infrastructure aéroportuaire satisfaisante. La sécurité de l'aviation risque d'être compromise si les États contractants n'ont pas pleine conscience de ces obligations internationales et s'ils ne les assument pas. Toutefois, en dépit des nombreuses mesures prises depuis plusieurs décennies par l'OACI, par d'autres organisations internationales, par des États contractants à titre individuel et par des parties prenantes de l'aviation pour améliorer la sécurité de l'aviation civile dans de nombreuses régions, beaucoup d'États n'ont pas réussi à se doter d'une capacité d'assurer une supervision effective de la sécurité.

2.1.2 Plusieurs États contractants audités par l'OACI n'ont pas promulgué de législation aéronautique de base ni de règlement d'exploitation aérienne, ou bien ceux qu'ils ont promulgués sont devenus caducs. Il en résulte qu'ils n'ont pas réussi à établir la fondation juridique nécessaire au fonctionnement efficace de l'aviation civile. Au chapitre de la structure institutionnelle, de nombreux États contractants n'ont pas accordé à leur autorité de l'aviation civile (AAC) une autonomie et un pouvoir suffisants pour réglementer et superviser les activités de l'aviation civile. L'expérience montre que les AAC obtiennent de bien meilleurs résultats quand elles sont autonomes et disposent de ressources suffisantes pour fonctionner indépendamment et durablement. Elles doivent avoir un budget régulier et suffisant pour pouvoir recruter et retenir un personnel qualifié. Or, même si de nombreux États souhaitent établir une AAC autonome, leur activité aéronautique n'est peut-être pas suffisante pour générer le financement nécessaire à la mise en place d'une supervision effective de la sécurité.

2.1.3 Ainsi que l'ont montré les audits de l'USOAP, l'impossibilité pour un État d'établir une supervision effective de la sécurité s'explique le plus souvent par le fait qu'il ne dispose pas des ressources financières et humaines nécessaires. L'État manque souvent du personnel qualifié qui lui permette d'assumer ses responsabilités en matière de supervision de la sécurité. De plus, faute de moyens financiers, la formation qu'ils dispensent ne permet pas toujours aux États d'assurer l'actualité et la compétence du personnel technique.

2.1.4 De plus, l'ampleur ou le volume des activités de supervision ne justifient pas toujours l'emploi d'experts techniques à plein temps, ou bien la structure salariale de l'État ne lui permet pas de les rémunérer convenablement. Une modeste activité aéronautique combinée à une concurrence pour l'obtention des ressources de l'État peuvent résulter en une affectation insuffisante de ressources aux activités et programmes de supervision de la sécurité de l'aviation. Dans les régions où ces problèmes existent, les États peuvent donc juger que la solution la plus viable consiste à combiner leurs ressources avec celles d'autres États pour établir un système régional qui puisse exécuter en leur nom les tâches et fonctions de supervision de la sécurité. C'est ce qui a conduit l'OACI à conclure que les organisations régionales ou sous-régionales de supervision de la sécurité permettent de remédier efficacement à ces carences grâce à des objectifs, stratégies et activités communs. Plus important encore, la mise en commun des ressources permet aux RSOO d'intéresser, de recruter et de retenir un personnel possédant les qualifications et l'expérience voulues.

2.1.5 Pour plusieurs États, en plus de la mise en commun des ressources, la coopération sous la forme de l'établissement d'un organisme régional officialisé permet aussi l'harmonisation et la normalisation des exigences en matière de supervision de la sécurité. En application de l'article 37 de la Convention de Chicago, chaque État contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne. Pour certains États, la meilleure façon d'atteindre cet objectif et de s'assurer qu'ils parlent d'une voix commune en ce qui concerne l'application des normes et pratiques recommandées consiste à faire partie d'une RSOO.

2.1.6 Le succès de l'établissement et la viabilité d'une RSOO sont tributaires de l'engagement de ses États membres à l'égard des clauses et conditions du document qui la régit. Cet engagement s'étend à la nécessité de maintenir un équilibre bien défini entre les responsabilités des États membres et celles de la RSOO. Il est admis que l'application uniforme par les États contractants des dispositions des SARP de l'OACI est nécessaire pour assurer la sécurité et la régularité du transport aérien civil international. Il incombe à chaque État d'approuver et de tenir à jour les règlements et les procédures d'appui correspondantes pour pouvoir appliquer les SARP dans leur territoire. La RSOO peut aider ses États membres en créant une série de modèles de lois et de règlements d'aviation civile qu'ils adapteront et utiliseront pour harmoniser leurs propres lois et règlements nationaux. Ainsi, l'harmonisation des règlements facilite grandement la supervision de la sécurité dans une région particulière. De même, la RSOO peut formuler un ensemble de normes et procédures à l'appui des règlements harmonisés.

2.1.7 Dans d'autres cas, quand un organisme législatif commun existe dans une région, les États membres d'une RSOO ne se limitent pas à harmoniser leurs règlements mais ils adoptent aussi des spécifications communes pour l'aviation civile. Tel est le cas de l'Europe où le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté une loi de l'aviation civile, le Règlement de base (Règlement [CE] 216/2008), dans le cadre du traité établissant la Communauté européenne (CE). Le Règlement de base a établi une RSOO, à savoir l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), dotée d'une personnalité juridique propre et du pouvoir d'appliquer les lois de l'Union européenne relatives à la sécurité, avec partage des pouvoirs de mise à exécution et de supervision entre les États membres de la Commission européenne et de l'Union européenne. L'AESA soumet à l'adoption de la Commission européenne des règles d'application communes, et elle peut elle-même adopter des textes réglementaires non contraignants pour donner effet au Règlement de base et aux règles d'application. Dans le régime institutionnel de la Communauté, l'application des lois communautaires incombe au premier chef aux États membres. Les fonctions de délivrance des licences, de certification, d'autorisation et d'approbation prescrites dans le Règlement de base et ses règles d'application doivent donc être exercées au niveau national. Dans certains cas bien précis, toutefois, l'AESA est aussi habilitée à exécuter des tâches de certification et d'approbation.

2.1.8 Aux termes de la Convention de Chicago, la responsabilité de la supervision de la sécurité incombe uniquement aux États et elle ne peut être transférée à un organisme régional. Ainsi, même si un État peut déléguer à une RSOO certaines tâches et fonctions de supervision de la sécurité, telles que les inspections exigées pour la certification d'un exploitant aérien, l'État doit conserver la capacité minimale requise pour s'acquitter des responsabilités que lui confère la Convention. Les États doivent toujours être capables de surveiller dûment et efficacement les activités de supervision de la sécurité déléguées à la RSOO.

2.1.9 Toute stratégie devrait donc comprendre une analyse approfondie des modalités à appliquer pour gérer et superviser la RSOO. Les États doivent disposer d'un système pour surveiller les carences connues de la sécurité de l'aviation et appliquer en temps voulu des mesures correctrices bien définies. Ils doivent aussi avoir un mécanisme de surveillance des activités de la RSOO pour veiller à son efficacité. Il est essentiel que l'AAC des États et la RSOO collaborent pour faire en sorte que celle-ci réponde à leurs besoins et pour que les États veillent à ce que la RSOO s'acquitte efficacement de son mandat.

2.1.10 Ainsi, dès l'abord, les États d'une région donnée doivent décider du cadre législatif et réglementaire qui régira la sécurité de l'aviation et s'il s'appuiera sur l'adoption d'un ensemble harmonisé ou commun de spécifications. Ils doivent ensuite déterminer le rôle que leur RSOO jouera dans l'élaboration, l'adoption, la promulgation et la mise à

exécution de la loi et des règlements de l'aviation civile ainsi que dans l'élaboration des normes, procédures et autres directives de mise en œuvre nécessaires. Il s'agit de quelques-unes des considérations importantes qu'il faut avoir à l'esprit lorsqu'on définit une stratégie pour établir et entretenir une RSOO.

2.1.11 Utiliser un ensemble harmonisé ou commun de lois, règlements et procédures de l'aviation civile ne signifie aucunement utiliser des normes moins rigoureuses. Au contraire, l'harmonisation vise à uniformiser les critères que les États membres de la RSOO doivent suivre pour se conformer aux spécifications internationales. Elle devrait ainsi contribuer à améliorer nettement la sécurité du transport aérien dans la région. La normalisation améliorera aussi la capacité des États à superviser la sécurité en harmonisant la formation et en élargissant le bassin des experts disponibles dans l'ensemble de la région. De plus, elle aura une incidence globale positive sur l'exploitation aérienne dans la région car la coopération entre tous les acteurs de l'aviation et le libre mouvement des services, du personnel et des produits aéronautiques seront grandement facilités par l'existence d'un ensemble harmonisé ou commun de règlements.

2.2 STRATÉGIE D'ÉTABLISSEMENT D'UNE RSOO

2.2.1 Il est important que les États qui souhaitent établir une RSOO s'engagent, dès le début, à appliquer une stratégie bien définie quant au rôle et aux objectifs de l'organisation qu'ils ont l'intention de créer. Cette stratégie devrait donc comprendre une analyse approfondie des besoins des États et de la région ou de la sous-région dans son ensemble ainsi que des avantages qui découleront de la création d'une RSOO. Pareille analyse aidera à définir la portée des objectifs et des activités de la RSOO. Il faudrait à cet égard mettre l'accent sur les activités qui influent sur la supervision de la sécurité dans la région et qui contribuent à établir un cadre de supervision et des mécanismes correspondants efficaces.

2.2.2 De manière générale, la portée des activités d'une RSOO dépendra des besoins des États qui en sont membres, des priorités qui seront établies et du niveau des ressources qui seront consacrées à la RSOO. Il convient donc de bien équilibrer d'une part les besoins et les priorités des États et, de l'autre, les ressources qui sont mises à disposition pour l'établissement et le fonctionnement permanent de la RSOO. Dans la pratique, cela signifie souvent qu'en vertu de la stratégie adoptée, les activités que la RSOO doit assurer pendant la phase initiale de son fonctionnement sont limitées à l'harmonisation des lois et règlements sur la sécurité aérienne et à la supervision correspondante et ne touchent pas à d'autres domaines tels que la délivrance des licences du personnel, la certification et la surveillance des exploitants aériens et des aéronefs. À mesure que la RSOO mûrit et que ses compétences et son financement se renforcent, ces activités peuvent être élargies à d'autres domaines de la supervision de la sécurité tels que la certification et la surveillance des aérodromes et des installations et services de navigation aérienne et même à celui de la supervision de la sûreté.

2.2.3 Les États doivent se concentrer sur les activités qui influent le plus sur la supervision de la sécurité dans la région et qui contribuent à son efficacité. Cependant, il importe aussi qu'en établissant leur stratégie, ils tiennent compte de la contribution qu'une RSOO peut apporter à l'amélioration des secteurs économique, social et environnemental de ses États membres. L'OACI et d'autres organismes internationaux peuvent prêter leur assistance à la formulation de la stratégie et à l'établissement d'un arrangement régional.

2.2.4 Pour déterminer les besoins des États en matière de systèmes de supervision de la sécurité, on peut effectuer une analyse d'écart à partir des résultats des audits de l'USOAP de l'OACI ainsi que d'autres audits et renseignements. En particulier, les audits de l'OACI ont fourni de nombreux renseignements sur la situation de la supervision de la sécurité par les États. Ils montrent qu'un nombre non négligeable d'États contractants ont du mal à appliquer les SARP de l'OACI, à recruter du personnel qualifié et expérimenté et, en général, à s'acquitter de leurs obligations en matière de supervision de la sécurité. Étant donné que les SARP de l'OACI visent notamment à assurer un niveau minimal de sécurité de l'aviation civile internationale, leur non-application menace la sécurité de l'exploitation des aéronefs civils.

2.2.5 L'adoption d'une stratégie qui comprend une analyse d'écart contribuera aussi à établir quels pouvoirs d'exécution de leurs tâches et fonctions les États membres souhaitent déléguer à leur RSOO. Ainsi, dès l'abord et compte tenu des caractéristiques politiques, sociales et économiques de leur région, les États doivent décider du cadre législatif et réglementaire qui y régira la sécurité de l'aviation. Cette décision sera nécessairement fondée sur plusieurs choix, consistant par exemple à établir si les spécifications régissant la supervision de la sécurité dans chaque État devraient reposer sur une structure régionale commune de réglementation ou sur l'harmonisation des divers ensembles de lois et règlements nationaux adoptés et promulgués par chaque État. Ce choix déterminera à son tour le rôle que la RSOO jouera dans l'élaboration, l'adoption, la promulgation, la mise en œuvre et la mise à exécution des dispositions pertinentes, ainsi que dans la formulation des normes, procédures et éléments d'orientation qui les appuieront.

2.2.6 Les décisions concernant les besoins que la RSOO doit satisfaire, ses objectifs et l'ampleur des pouvoirs que ses États membres lui délégueront détermineront aussi sa forme et sa dimension. Les RSOO déjà en place ont diverses formes, qui vont de l'association relativement informelle d'AAC qui sont convenues de coopérer dans l'élaboration et l'application de spécifications et de procédures à l'organisation intergouvernementale dotée de pouvoirs de réglementation et, dans une certaine mesure, de mise à exécution. La forme adoptée par une RSOO dépendra au premier chef des besoins de ses membres, de l'ampleur des ressources dont elle disposera et de ses activités, des pouvoirs que les États membres lui délégueront et, dans certains cas, du cadre législatif déjà établi par le groupe ou la communauté des États qui créeront la RSOO. Pour que tous ces facteurs soient pris en compte, il est important de procéder à une analyse approfondie de la nécessité d'une RSOO et d'en définir clairement le mandat.

2.2.7 De plus, pour qu'une RSOO soit efficace, son élaboration devrait reposer sur une méthode ou un mécanisme bien structuré qui garantira que les attentes de ses parties prenantes seront soigneusement prises en compte dans les objectifs. En général, la stratégie utilisée pour établir une RSOO devrait donner à ses États membres le pouvoir d'établir leurs propres priorités dans une perspective régionale et aussi permettre de mobiliser l'appui de donateurs pour l'établissement puis la mise en œuvre d'un système de supervision de la sécurité. De plus, la stratégie devrait tenir compte de la nécessité de maîtriser les coûts et le calendrier associés à l'établissement et à la gestion de la RSOO.

2.2.8 Une stratégie régionale a pour objectif principal d'améliorer l'efficacité de la coopération régionale en veillant à ce que les priorités envisagées traduisent d'authentiques besoins critiques qui peuvent être satisfaits de manière plus économique par l'utilisation conjointe et coopérative des ressources. En répondant aux besoins de toute région particulière, la stratégie adoptée devrait donc viser :

- a) à prioriser la mise en œuvre effective et efficace de la supervision de la sécurité ;
- b) à mettre en commun les ressources humaines et financières ;
- c) à tenir compte collectivement et plus efficacement des facteurs et contraintes régionaux et externes ;
- d) à renforcer la coopération et la collaboration entre les États membres dans la collecte, l'analyse et l'échange des données et renseignements sur la sécurité dans la région ;
- e) à combler les lacunes des activités nationales ou bilatérales relatives à la sécurité ;
- f) à aider l'industrie à respecter les dispositions de la réglementation ;
- g) à mettre en évidence les meilleures pratiques et à en encourager le développement dans la région ;
- h) à ce que la RSOO, en tant qu'organisation régionale consciente de ses responsabilités, fasse preuve d'une plus grande solidarité régionale ;
- i) à veiller à ce que les inspecteurs soient objectifs et indépendants ;

- j) à améliorer les moyens de rédaction et d'amendement des lois et règlements de l'aviation civile, des procédures et d'autres éléments d'orientation ainsi que les moyens de formulation de normes non équivoques fondées sur les spécifications internationales et adaptées aux facteurs environnementaux régionaux et aux besoins de l'industrie aéronautique.

2.3 ÉTAPES DE LA CRÉATION D'UNE RSOO

2.3.1 La mise en œuvre concrète d'une RSOO appelle un engagement ferme au plus haut niveau des gouvernements et la participation active de toutes les parties prenantes de la sécurité de l'aviation, y compris l'industrie. Un partenariat et une coopération régionaux solides sont indispensables à la définition et à l'intégration des efforts qui seront faits pour améliorer la supervision de la sécurité de l'aviation dans la région. Les États contractants d'une région donnée peuvent renforcer leur capacité de supervision de la sécurité en collaborant à l'exécution des tâches de supervision. Il est important que les États qui souhaitent établir une RSOO dans le cadre d'un système de sécurité régional global s'engagent au tout début du processus à appliquer une stratégie qui définit clairement la mission et les objectifs de l'organisation qu'ils ont l'intention de créer. Pour que la stratégie régionale de sécurité soit couronnée de succès, il est crucial que ses objectifs incorporent les priorités des États. Une RSOO devrait tenir compte des programmes de sécurité des AAC, les compléter, les étoffer et les renforcer.

2.3.2 Pour qu'une RSOO soit efficace, la méthode ou le mécanisme de sa création devrait être bien structuré. Le recours à une méthode de gestion de projet bien structurée est une façon de veiller à ce que l'établissement de la RSOO repose sur un processus de planification approprié qui tiendra compte de ce que toutes les parties prenantes attendent des objectifs de la RSOO. Il permettrait aussi, durant toutes les phases de la mise en œuvre, de surveiller et de contrôler efficacement en particulier les coûts, les échéanciers et les avantages que la RSOO pourrait apporter. À cette fin, diverses méthodes de gestion de projet peuvent être utilisées, les deux plus courantes étant la méthode dite « ensemble des connaissances de la gestion de projet du Project Management Institute (PMI) » (méthode PMBOK), utilisée en Amérique du Nord, et la seconde édition du Projet dans des environnements contrôlés (PRINCE2) qui est surtout utilisée en Europe. Dans certains cas, ces deux méthodes ont été combinées avec succès pour former une seule méthode mixte de mise au point et de gestion de projet.

2.3.3 L'adoption d'une méthode de gestion de projet pour la mise en place d'une RSOO nécessiterait de charger un directeur et une équipe de projet des activités quotidiennes nécessaires pour établir le cadre de la RSOO. L'équipe de projet pourrait rencontrer régulièrement une équipe spéciale ou un comité composé de représentants des États pour faire en sorte que ceux-ci jouent un rôle actif dans la création de la RSOO. Le comité examinerait les rapports et autres documents établis par l'équipe de projet avant qu'ils soient soumis à l'approbation de l'organe directeur du projet. Cet arrangement garantirait aussi l'échange de renseignements et le retour d'information entre les États et l'équipe de projet, sans lesquels l'établissement de la RSOO ne saurait être couronné de succès.

2.3.4 Une des premières mesures à prendre lorsqu'on s'engage à établir une RSOO consiste à approuver la méthode ou les étapes à suivre pour la créer. Cette approbation prend normalement la forme de la signature d'un accord (protocole ou lettre d'entente) par toutes les parties prenantes au projet. L'accord pourrait être signé par les plus hauts représentants des États, conformément aux dispositions constitutionnelles, ce qui démontrerait un engagement politique à un niveau approprié de l'État. L'accord devrait décrire en grandes lignes les avantages qui découleraient de la RSOO et les responsabilités des diverses parties à sa création, contenir la justification de l'établissement de la RSOO et énumérer tous les obstacles qui pourraient nuire au projet. Il devrait aussi donner une indication des résultats attendus du projet, notamment des cadres juridique, organisationnel et financier de l'organisation, et il devrait être accompagné de documents d'appui tels que règlements, procédures, manuels et autres éléments d'orientation. L'Appendice A donne un exemple de contrat réel, sous la forme d'une lettre d'entente.

2.3.5 La planification de la RSOO devrait dès le début comporter des études de faisabilité et un examen des audits de supervision de la sécurité, au cours desquels des données et renseignements pertinents sont recueillis auprès des États sur la nature et le niveau des activités aéronautiques dans la région, sur les moyens de supervision de la sécurité des États et sur leurs résultats au chapitre des accidents et incidents. Ces renseignements et données seront utilisés pour divers types d'analyses, dont une analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces dominantes de la région que la RSOO devra desservir. De plus, ainsi qu'il a déjà été indiqué, il faudrait procéder à une analyse d'écart ou à une analyse des besoins des parties prenantes pour mieux préciser la portée des activités de la RSOO. Une analyse financière pour établir si la région dispose des ressources nécessaires et une analyse du rapport coûts/avantages et des risques pourraient aussi être effectuées. La phase de planification aide à gérer les attentes des États et des parties prenantes en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités de la RSOO.

2.3.6 Une RSOO a pour objectifs d'appuyer la délivrance des licences, certificats, autorisations et approbations et la surveillance des activités de l'aviation civile dans les États membres et aussi d'améliorer la sécurité de l'aviation dans la région. Le but de l'utilisation d'une méthode de gestion structurée pour la création d'une RSOO est de faire en sorte qu'à terme, l'organisation remplisse ses objectifs. Parallèlement toutefois, la fonctionnalité de la RSOO dépendra toujours au premier chef de la disponibilité des ressources et de l'engagement des États qui en sont membres.

2.3.7 En bout de ligne, la mise en place d'une RSOO par une méthode bien structurée assure que plusieurs principes directeurs fondamentaux seront respectés, dont la nécessité :

- a) de tenir compte des besoins et des apports des États membres de la RSOO en procédant à une analyse d'écart et à un examen des résultats des audits de supervision de la sécurité ;
- b) de tenir compte des facteurs environnementaux régionaux, notamment des facteurs politique, juridique, économique et social, grâce à une analyse des FFPM et à d'autres types d'évaluations, par exemple des analyses d'impact et des risques ;
- c) de veiller au respect des dispositions de l'OACI et des meilleures pratiques internationales ;
- d) d'établir une base juridique formelle pour la RSOO ;
- e) de séparer la fonction de supervision de la sécurité de la fonction d'enquête sur les accidents d'aviation et de la fonction de fourniture des services, et de veiller à ce que les inspections effectuées dans les États membres ne fassent pas l'objet d'ingérences ou de pressions de caractère politique ou autre ;
- f) de veiller à ce qu'une structure organisationnelle rationnelle et efficace soit mise en place à un coût minimal ;
- g) d'assurer un niveau de financement de la RSOO qui permette la viabilité des activités de l'organisation sans dépendre entièrement de l'appui de donateurs.

2.3.8 L'énoncé de la mission de la RSOO devrait être clair et traduire les objectifs et le mandat figurant dans l'accord relatif à l'organisation. Cet énoncé dépendra des fonctions et responsabilités convenues pour la RSOO en matière de fourniture d'avis et d'assistance aux États membres. Il devrait contenir des indications permettant à ces derniers d'appliquer un système rationnel et efficace de supervision de la sécurité. L'énoncé devrait aussi prévoir l'application de procédures et documents communs relatifs à la supervision de la sécurité et exigeant que les États membres normalisent leurs processus et procédures de délivrance des licences, certificats, autorisations et approbations ainsi que leurs activités de surveillance de l'aviation, conformément au mandat de la RSOO et sur la base d'obligations internationales.

2.3.9 Un arrangement régional portant sur la supervision de la sécurité exige une structure institutionnelle rationnelle et efficace qui devrait au minimum comporter des cadres juridique, organisationnel et financier ainsi qu'un plan d'activités qui permette un financement durable. C'est pourquoi le Chapitre 3 traite du cadre juridique de la RSOO, et le Chapitre 4, de questions liées à sa structure organisationnelle. Le Chapitre 5 analyse les arrangements financiers qui peuvent être adoptés pour le financement approprié de l'établissement de la RSOO et sa viabilité à long terme.

Chapitre 3

CADRE JURIDIQUE D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

3.1 ÉLÉMENTS IMPORTANTS DU CADRE JURIDIQUE D'UNE RSOO

3.1.1 Conformément à la Résolution A37-8 de l'Assemblée de l'OACI, une RSOO devrait encourager la collaboration de ses États membres dans l'élaboration de solutions aux problèmes communs de la mise en place de moyens nationaux de supervision de la sécurité. Un cadre juridique approprié pour une RSOO devrait donc comprendre un arrangement acceptable pour tous les États membres éventuels et de nature à répondre à leurs besoins communs en matière de supervision de la sécurité opérationnelle. À cet égard, l'objectif et la mission d'une RSOO devraient, au minimum, comprendre des services consultatifs d'experts en supervision de la sécurité et une assistance technique. La RSOO peut aussi avoir pour objectif d'exercer des fonctions de supervision de la sécurité au nom d'États membres. Dans les États qui manquent des ressources humaines et financières nécessaires pour superviser efficacement la sécurité, ces trois activités sont au cœur même de la mission de la RSOO. En particulier, l'exécution par la RSOO de fonctions de supervision de la sécurité au nom des États membres donne les meilleurs résultats aux chapitres de l'efficacité et de l'utilisation optimale des ressources.

3.1.2 L'exécution par une RSOO de certaines tâches et fonctions au nom des États membres exige que certains pouvoirs lui soient délégués. Une délégation de pouvoirs par un État membre à une RSOO n'exige pas, juridiquement parlant, que la RSOO soit structurée d'une manière particulière, et elle ne concerne que des fonctions et non des responsabilités. Aux termes de la Convention de Chicago, l'État demeure responsable de la supervision de la sécurité même si les tâches et fonctions à ce sujet sont confiées à un autre organisme.

3.1.3 Il est toutefois important d'avoir à l'esprit, lors de l'établissement du cadre juridique et institutionnel d'une RSOO, qu'il faut non seulement répondre aux besoins des États membres et remplir les objectifs et la mission de la RSOO, mais aussi réaliser le meilleur cadre qui permette la délégation de pouvoirs par les États membres à la RSOO et l'obtention de l'engagement ferme de ces derniers envers la RSOO et sa viabilité à long terme. Ainsi qu'il sera expliqué au § 3.2, certaines solutions possibles pour l'établissement du cadre juridique et institutionnel d'une RSOO tiennent compte mieux que d'autres de ces considérations.

3.2 SOLUTIONS POSSIBLES POUR L'ÉTABLISSEMENT DU CADRE JURIDIQUE D'UNE RSOO

3.2.1 Plusieurs éléments, dont certains sont propres à la région ou à la sous-région qui sera desservie par la RSOO, influenceront sur sa forme juridique. Indépendamment des besoins des États membres eux-mêmes, des aspects liés au contexte économique et politique de la région et la fondation constitutionnelle de ces États auront sans aucun doute une incidence sur le type de la RSOO à établir. Pour ce qui est des RSOO déjà en place, les solutions possibles vont d'arrangements relativement informels, comme les projets COSCAP de l'OACI, à de véritables organisations régionales intergouvernementales établies sur la base de traités et d'accords multilatéraux beaucoup plus formels.

Documents de projet/programme COSCAP et protocole d'entente/de coopération (MOU/MOC)

3.2.2 Les COSCAP sont actuellement établis sous forme de projets coopératifs sous-régionaux sous les auspices de l'OACI et ils ont pour objectifs d'améliorer la sécurité de l'aviation, notamment la prévention des accidents d'aviation, et de renforcer les moyens de supervision de la sécurité des États membres. Leur mandat permet en général de fournir des services semblables à ceux d'une RSOO, c'est-à-dire des services consultatifs d'experts et une assistance technique en supervision de la sécurité et l'exécution de fonctions de supervision de la sécurité au nom des membres.

3.2.3 La structure institutionnelle d'un COSCAP est décrite dans un document de projet ou de programme qui contient des détails sur les objectifs du projet, sa gouvernance (établissement d'un comité directeur), les sources de financement et les fonctions et responsabilités respectives de toutes les parties, dont les États membres et l'OACI. Dans certains cas, le document de projet/programme est précédé d'un protocole d'entente signé par tous les États membres, dans lequel ils déclarent leur intention d'établir un COSCAP. Dans d'autres cas, le document peut être joint à un protocole d'accord ou un protocole de coopération (MOC) signé par les États, ou par un organisme qui les représente, et l'OACI. Parfois, le document contient un objectif clair sur la transformation du COSCAP en un organisme plus officiel de supervision de la sécurité.

3.2.4 Il y a des cas dans lesquels, en ce qui concerne le COSCAP, aucun accord contraignant n'a été initialement conclu entre les États membres et le document de projet/programme ne prévoit pas l'établissement d'un organisme plus officiel. On a renforcé par la suite le cadre juridique et institutionnel du COSCAP au moyen d'un accord-cadre institutionnel ou d'un MOC. Le MOC permet au COSCAP d'exécuter plus efficacement les fonctions d'une RSOO et d'obtenir un financement plus durable.

3.2.5 Ainsi, le cadre juridique et la structure institutionnelle peuvent dans une certaine mesure différer d'un COSCAP à l'autre selon les caractéristiques des régions dans lesquelles ils sont établis. Quelles que soient leurs différences, les services de gestion et d'administration de tous les COSCAP, qui comprennent la préparation des contrats du personnel, l'ouverture de comptes en banque et la gestion financière, dépendent de l'OACI. Le COSCAP ne peut fonctionner que s'il est associé à l'OACI, n'a pas de personnalité juridique et ne peut donc pas conclure d'arrangements avec d'autres organismes, comme des agences de financement. Les documents de projet/programme et les MOC à l'origine des COSCAP sont des arrangements relativement informels qui permettent une certaine souplesse, mais ils sont moins contraignants pour ce qui est des approbations internes, car ils ne prescrivent aucune obligation juridique ferme comme celles qui sont liées à des arrangements plus formels.

3.2.6 Un MOC est un document qui exprime la volonté de plusieurs parties de prendre ensemble des mesures communes. Il est souvent utilisé lorsque les parties ne veulent pas s'engager juridiquement ou qu'elles ne peuvent conclure un accord exécutoire. À cet égard, le MOC précède le plus souvent un accord constitutif plus formel. Tel a été le cas quand, en 2001, les 13 États membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ont établi le Système régional de supervision de la sécurité de l'aviation (RASOS) sur la base d'un MOC. Cela a ouvert la voie à la signature par leurs chefs d'État d'un accord plus contraignant sur la transition du RASOS au Système de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation dans les Caraïbes (CASSOS), institution de la Communauté ayant pleine personnalité juridique.

3.2.7 Dans d'autres circonstances, des arrangements moins contraignants, tels que les MOC, ont servi de base à l'établissement de RSOO, puis été suivis par la signature d'arrangements ou de traités plus formels. Tel est par exemple le cas du COSCAP des États du Groupe de l'Accord de Banjul (COSCAP-BAG) qui est devenu par la suite l'Organisation du Groupe de l'Accord de Banjul pour la supervision de la sécurité de l'aviation (BAGASOO). Dans le cas de l'Amérique latine, un COSCAP a été créé en 1995 qui, après la signature d'un MOU par la Commission latino-américaine de l'aviation civile et l'OACI, a donné lieu au Système régional de coopération pour la supervision de la sécurité opérationnelle en Amérique latine (SRVSOP). Autre exemple : les Autorités conjointes de l'aviation (JAA) qui ont donné naissance à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Les Accords de Chypre conclus en 1990,

qui avaient le même objet qu'un MOC, ont conduit à l'établissement des JAA en tant qu'organisme coopératif n'ayant aucun pouvoir juridique. Les JAA ont par la suite été remplacées par un accord plus formel — le Règlement (CE) n° 1592/2002 — que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 15 juillet 2002 et qui a servi de base à l'établissement de l'AESA.

La RSOO : organisation internationale régionale

3.2.8 L'établissement de l'organisation internationale régionale qu'est une RSOO, sur la base d'un accord ou traité international formel, est perçu comme l'option à privilégier pour obtenir l'engagement ferme de ses États membres et assurer la viabilité à plus long terme de la RSOO. Habituellement, il appelle la conclusion d'un traité multilatéral à une conférence diplomatique suivie de la ratification du traité ou d'un accord par les États de la région qui souhaitent faire partie de la RSOO. Un tel arrangement ne peut entrer en vigueur qu'après sa ratification par un nombre prescrit d'États. Le Bureau de la sécurité aérienne dans le Pacifique (PASO), établi sur la base d'une décision d'une réunion des ministres du Forum du Pacifique en 1998, est un exemple de cette manière de procéder. Elle a conduit en 2004 à la conclusion du Traité relatif à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile des îles du Pacifique (PICASST) et à son entrée en vigueur en 2005 quand 5 de ses 10 États membres l'ont ratifié.

3.2.9 L'Agence de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation civile (CASSOA) est un autre exemple de RSOO établie sur la base d'un accord international qui a dû être ratifié par la suite. L'accord a pris la forme d'un protocole qui faisait partie du traité portant création de la Communauté d'Afrique de l'Est. Il a été signé en 2007, transformant ainsi l'Agence en un organisme de la Communauté. L'intérêt d'un tel type d'accord est que l'organisation qu'il établit possède sa propre personnalité juridique, ce qui signifie qu'elle peut accepter et recevoir, en son nom propre, des fonctions de sécurité déléguées par les États membres et qu'elle peut agir en tant qu'organisme conjoint pour assurer la supervision de la sécurité en leur nom. Le grand avantage de cette option est qu'elle permet à la RSOO de se financer elle-même en percevant des droits et des redevances et de négocier directement avec des établissements de financement, des institutions de prêts et des donateurs pour obtenir des prêts et des subventions.

3.2.10 L'établissement d'une RSOO sur la base d'un accord formel a toutefois pour inconvénient que les États doivent ratifier celui-ci. Dans le cas de la CASSOA, la ratification a eu lieu moins de deux ans après la signature officielle de l'accord. Toutefois, l'Agence a pu entrer en activité dans les deux mois qui ont suivi la signature du protocole qui l'établissait en tant qu'institution technique spécialisée de la Communauté d'Afrique de l'Est. Il peut cependant arriver que le processus soit long et coûteux. La rédaction du texte d'un traité acceptable par toutes les parties intéressées, travail qui fait intervenir l'entité de l'État chargée des affaires étrangères, et la phase d'adoption et de ratification peuvent durer de deux à cinq ans et parfois plus longtemps encore. Dans le cas du PASO, par exemple, sept années ont séparé la décision d'établir cette organisation et l'entrée en vigueur du PICASST en 2005.

Recours à un arrangement régional existant

3.2.11 Si l'arrangement portant établissement d'une RSOO est joint à un autre arrangement ou en fait partie, il est peut-être possible d'en éviter la ratification, ce qui accélère son entrée en vigueur et la mise en œuvre de la RSOO. Il existe plusieurs exemples d'accord portant création d'une communauté d'États régionale économique et/ou politique ayant servi d'accord-cadre donnant lieu à la création d'une RSOO. Dans le cas de la BAGASOO, une décision du Conseil des ministres du BAG a permis d'annexer et d'intégrer l'accord relatif à la RSOO à l'accord établissant le Groupe de l'Accord de Banjul composé d'États de l'Afrique de l'Ouest. Dans ce cas, l'accord est entré en vigueur dès que les ministres des États membres l'ont signé.

3.2.12 De même, le Système de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation dans les Caraïbes (CASSOS) a été institué en 2008 en tant qu'organisation intergouvernementale régionale de l'aviation civile sous les auspices des États membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), elle-même établie le 15 juillet 2001 par le Traité révisé de Chaguaramas, qui créait le Marché et l'économie uniques de la CARICOM. L'accord est entré en

vigueur dès sa signature par quatre États. L'Agence pour la sécurité aéronautique en Amérique centrale (ACSA), qui a été créée en tant qu'organisme subsidiaire de la Corporation des services de navigation aérienne d'Amérique centrale (COCESNA), est un autre exemple. La décision d'établir l'ACSA a été prise par le Conseil de la COCESNA en décembre 1999 et approuvée par une résolution du Conseil des ministres des transports des États de la COCESNA en mai 2000. L'ACSA a été inaugurée le 1^{er} septembre 2000.

3.2.13 L'expérience montre que l'emploi du cadre juridique d'une organisation économique et/ou politique qui existe déjà peut grandement faciliter l'établissement d'une RSOO en réduisant les coûts et en abrégant la durée de sa création. Cela peut habituellement se faire d'une manière qui laissera à la RSOO un certain degré d'indépendance pour qu'elle puisse, en tant qu'organisme à part entière, s'acquitter des fonctions qui lui sont déléguées et s'occuper de son propre financement. Par exemple, les documents d'accord de la BAGASOO et de la CASSOA leur confèrent une personnalité juridique, mais ce n'est cependant pas toujours le cas. En effet, l'ACSA demeure techniquement et administrativement dépendante de son organe de tutelle, la COCESNA.

3.3 BESOINS DES ÉTATS, OBJECTIFS DES RSOO ET DÉLÉGATION DE POUVOIRS

3.3.1 Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le cadre juridique d'une RSOO sera défini par le système constitutionnel et les besoins des États membres, par les objectifs de la RSOO et par les caractéristiques économiques et politiques de la région dans laquelle elle sera établie. Ces éléments déterminent aussi l'ampleur des pouvoirs délégués à la RSOO pour l'exécution des fonctions de supervision de la sécurité au nom d'États. Pour ce qui est des objectifs, trois catégories générales définissent le mandat d'une RSOO : services consultatifs d'experts en matière de supervision de la sécurité, assistance technique et exécution de fonctions de supervision de la sécurité au nom d'États membres. Il s'agit donc, quand on crée une RSOO, de choisir un cadre juridique qui, selon le rôle de la RSOO, permette au mieux d'atteindre ces objectifs particuliers.

3.3.2 La réalisation des objectifs de la RSOO exigera des États membres :

- a) qu'ils appuient l'élaboration d'une législation et de règlements communs de l'aviation civile ou, selon le cas, de règlements nationaux harmonisés, conduisant à l'application de méthodes et de procédures normalisées de délivrance des licences, certificats, autorisations et approbations et de surveillance des activités d'aviation civile ;
- b) qu'ils participent aux activités de la RSOO pour aider les autres États membres à y participer aussi ;
- c) qu'ils définissent une politique régionale en matière de formation et mettent au point et en place un programme régional de formation du personnel technique des États membres, comprenant des cours et des séminaires/ateliers visant à faire comprendre et appliquer uniformément les dispositions législatives ainsi que la mise en œuvre des processus et des procédures ;
- d) qu'ils contribuent à l'entretien d'un système de transport aérien sûr, efficace et économique en tant que moyen de favoriser le développement social, économique et culturel de la région ;
- e) qu'ils s'efforcent de mettre en œuvre un système de sécurité offrant un bon rapport coût-efficacité, avec un minimum de réglementation pour favoriser la compétitivité de l'aviation régionale ;
- f) qu'ils favorisent l'emploi d'une méthode systémique globale de gestion de la sécurité par les États, en adoptant et appliquant le concept de système de gestion de la sécurité (SGS).

3.3.3 La RSOO peut avoir aussi d'autres objectifs :

- a) renforcer le cadre institutionnel régional de la sécurité de l'aviation et aider à la réalisation d'un cadre législatif et de réglementation harmonisé pour la région ;
- b) promouvoir une approche systémique globale pour la conduite des activités de supervision de la sécurité, en mettant l'accent sur l'application effective des SARP, sur la mise en place d'une capacité efficace de supervision dans les États membres et sur la mise en œuvre effective des éléments cruciaux de la supervision de la sécurité ;
- c) créer un système d'information pour faciliter l'accès aux renseignements liés à la sécurité et aux renseignements critiques pour la sécurité dans la région ;
- d) moderniser les AAC des États membres pour leur permettre de respecter les normes de sécurité internationales et nationales.

3.3.4 Selon les ressources disponibles et les pouvoirs que les États membres souhaiteront lui déléguer, la portée des activités de la RSOO peut initialement se limiter à la supervision de certains domaines touchant à la sécurité, par exemple la délivrance des licences du personnel ainsi que l'exploitation et la navigabilité des aéronefs. Avec le temps et plus de ressources, les activités de supervision pourront être élargies à d'autres domaines : aéroports, services de navigation aérienne et même sûreté. Le Chapitre 6 contient une description plus détaillée des tâches et fonctions des RSOO relatives à la production d'éléments de réglementation et d'orientation, à la délivrance des licences, certificats, autorisations, approbations et à la surveillance. Ce qui est le plus important à cet égard, c'est que le statut juridique de la RSOO, la portée de ses fonctions et l'autorité juridique qui lui est déléguée soient clairement établis et indiqués dans l'accord relatif à la RSOO.

3.3.5 L'accord relatif à la RSOO devrait aussi définir le rôle et les responsabilités de chacun des États membres, notamment :

- a) le degré de participation de l'autorité de l'aviation civile de l'État aux activités de la RSOO ;
- b) si la RSOO mènera ses activités sur la base de la législation et des règlements nationaux de l'aviation civile d'un État membre ou d'un ensemble de règlements qui ont été harmonisés dans toute la sous-région ou qui sont communs à tous les États membres de la RSOO, qui devront être adoptés, promulgués et applicables de manière égale à tous les États ;
- c) si aucun règlement commun n'est promulgué, la façon dont la RSOO conciliera les différences entre les règlements des États membres et les SARP internationales ;
- d) le rôle précis des inspecteurs nationaux dans l'exécution des activités de supervision de la sécurité par la RSOO ;
- e) le rôle des inspecteurs de la RSOO dans l'exécution des activités de supervision de la sécurité dans les États membres ;
- f) les types de surveillance à assurer par les États membres de la RSOO pour veiller à ce que chacun s'acquitte des obligations que la Convention de Chicago confère à ses signataires.

3.3.6 Les points ci-dessus et d'autres questions similaires devraient être réglés clairement dès le début de la définition du statut juridique de l'organisation régionale et faire l'objet d'un examen périodique parce que le mandat de la RSOO peut évoluer. Il faudrait souligner comme suit, dans l'accord relatif à la RSOO, plusieurs aspects et objectifs qui permettraient à l'organisation de fonctionner efficacement :

- a) L'organisation et les procédures opérationnelles de la RSOO devraient être définies et présentées dans une série de règlements internes approuvés et dans un manuel de procédures techniques internes sur lesquels tous les États doivent être d'accord.
- b) La RSOO devrait pouvoir recommander des mesures nécessaires ou des mesures d'atténuation et apporter une assistance technique pour aider les États membres à éliminer les carences constatées pendant les audits de l'OACI et d'autres audits de supervision de la sécurité.
- c) La RSOO devrait élaborer une législation et des règlements de l'aviation civile conformes aux SARP de l'OACI, qui devraient être appliqués uniformément aux activités d'aviation civile de la région.
- d) La RSOO devrait établir un mécanisme pour l'amendement de la loi, des règlements et des procédures de l'aviation civile en fonction des amendements apportés aux dispositions pertinentes des Annexes à la Convention de Chicago.
- e) Sur la base de règlements et de procédures d'exploitation harmonisés ou adoptés en commun, la RSOO devrait pouvoir apporter l'assistance nécessaire aux États membres en matière de délivrance des licences du personnel, d'agrément des organisations, de certification des exploitants aériens, d'agrément des organismes de maintenance, de certification des aérodromes et de surveillance de toutes ces fonctions pour assurer l'homogénéité et l'efficacité du système de l'aviation civile.

3.3.7 Pour efficacement mettre en œuvre une RSOO et y jouer un rôle utile, les États membres doivent se conformer aux engagements et obligations énoncés dans l'accord relatif à la RSOO en fournissant les renseignements qui permettent à l'organisation :

- a) d'informer les États membres de la situation de la sécurité et de la supervision de la sécurité de leur aviation pour qu'ils puissent prendre les mesures de sécurité qui s'imposent ;
 - b) de demander aux États membres de prendre les mesures voulues pour atténuer puis éliminer les carences mises en évidence par les audits de supervision de la sécurité ;
 - c) de veiller à ce que son personnel technique ne demande ni ne reçoive d'instructions d'autorités autres que celles de la RSOO sur la façon de s'acquitter de ses fonctions, conformément aux règles établies et sur la base des règlements et procédures internes approuvés de la RSOO.
-

Chapitre 4

STRUCTURE D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

4.1 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE D'UNE RSOO

4.1.1 En général, l'expression « structure organisationnelle » désigne la façon dont le personnel d'une organisation et ses fonctions sont structurés en vue de la réalisation des objectifs de l'organisation. Pour que l'organisation donne de bons résultats, sa structure doit être élaborée en fonction de ses objectifs et de son environnement. Lors du choix de la structure qui convient le mieux à une organisation, il faut prendre des décisions sur certains facteurs, par exemple le nombre de couches hiérarchiques, les mécanismes de coordination et de contrôle, le degré d'officialisation, la centralisation des pouvoirs et le nombre de personnes qu'un superviseur peut diriger. La technologie, en particulier celle de l'information (TI), joue un rôle de plus en plus important dans la définition d'une structure organisationnelle.

4.1.2 Il est de nos jours de plus en plus admis qu'aucune structure organisationnelle n'est meilleure que les autres et que la structure la plus efficace pour une organisation donnée dépend de sa taille, de ses objectifs, de la portée de ses activités et de l'environnement général dans lequel elle doit fonctionner. Ainsi, selon la mission de l'organisation, la structure varie des bureaucraties hiérarchisées, plus traditionnelles, à des structures « plus plates », moins hiérarchisées. En général, on peut faire une distinction entre les organisations structurées de manière plus fonctionnelle, c'est-à-dire celles qui sont structurées en services différents selon les tâches à réaliser, et celles de type matriciel, dans lesquelles des équipes interdisciplinaires de spécialistes sont superposées aux services fonctionnels et les chevauchent.

4.1.3 Lors de la conception de la structure de toute organisation, dont celle d'une RSOO, il convient de prendre certaines mesures. En premier lieu, il faut subdiviser la tâche globale de l'organisation en plusieurs activités distinctes, qui peuvent ensuite être regroupées selon les relations entre elles. Il faut décider du nombre de personnes et de postes qui seront groupés et du nombre de personnes qu'un superviseur ou gestionnaire peut diriger. Enfin, il faut examiner la distribution des pouvoirs de décision au sein de l'organisation. Ces mesures peuvent donner lieu à plusieurs possibilités, qui vont des bureaucraties très officialisées à des structures matricielles, plus composites.

4.1.4 Une des principales raisons pour lesquelles des États décident d'établir une RSOO peut être qu'ils n'ont guère de ressources à consacrer à la supervision de la sécurité. Il est donc dans leur intérêt commun de réduire le plus possible le coût de l'établissement et de l'entretien de la RSOO. En raison des caractéristiques propres à la sécurité de l'aviation, la RSOO devrait aussi pouvoir répondre efficacement et en temps voulu aux demandes des États membres. C'est pourquoi il serait bon que la RSOO soit dotée d'une structure qui lui permette d'être flexible et responsable et qui soit à la fois facile et économique à entretenir. En pareil cas, on peut envisager une structure mixte, composée d'un secrétariat relativement modeste organisé selon les fonctions et comportant deux ou trois niveaux hiérarchiques, et d'un inspectorat principalement constitué d'experts détachés selon les besoins par les États membres.

4.1.5 Si le modèle de structure simple (voir Figure 4-1) est adopté, un inspectorat coopératif ou un système de « partage » des inspecteurs peut être établi, selon lequel les inspecteurs utilisés par la RSOO demeurent à l'emploi de leur État respectif et assurent des inspections et d'autres services au nom de la RSOO sur demande uniquement. De même, une grande partie des activités consacrées à l'élaboration des règlements et des éléments d'orientation peut être confiée à des comités techniques composés essentiellement d'experts provenant des États membres et qui ne seront pas considérés comme étant des employés de la RSOO. Le secrétariat aurait alors pour mandat de fournir uniquement les services administratifs et de coordination nécessaires au soutien des comités techniques et de l'inspectorat. Il est

possible de réduire considérablement les coûts de fonctionnement quotidien en organisant les comités techniques et l'inspectorat de façon matricielle et en les composant essentiellement d'équipes d'experts chargés de tâches particulières pour une période définie.

4.1.6 La RSOO serait dirigée et gérée par un directeur exécutif (DE) ou par un directeur général (DG) qui rendrait compte à un organe directeur (conseil de direction, conseil d'administration ou autre organe du même ordre). Le DE/DG superviserait les activités quotidiennes du secrétariat, qui serait organisé selon les activités fonctionnelles de la RSOO et se composerait d'un noyau de personnel comprenant au minimum un conseiller administratif, un conseiller juridique et un nombre limité d'experts techniques chargés de coordonner les travaux des comités techniques et des inspecteurs. La Figure 4-1 illustre une structure organisationnelle (un organigramme) simple dont un des éléments est un mécanisme d'inspectorat coopératif.

4.1.7 La Figure 4-1 donne une idée d'une structure élaborée par une RSOO. Il convient toutefois de préciser que les RSOO peuvent avoir des structures organisationnelles différentes, même en ce qui concerne les titres des divers postes. L'Appendice B illustre trois exemples de structure organisationnelle de RSOO existantes. Il peut exister d'autres structures, mais les États sont encouragés à s'inspirer de la Figure 4-1 et des exemples de l'Appendice B pour établir une RSOO qui réponde à leurs besoins. Des renseignements complémentaires détaillés sur l'organe directeur et sur les fonctions et responsabilités du noyau de personnel administratif, juridique et technique figurent dans les paragraphes qui suivent. Y sont aussi décrits les divers inspectorats coopératifs ou systèmes de partage des inspecteurs déjà établis par plusieurs RSOO, ainsi que les fonctions des inspecteurs et des comités techniques.

L'organe directeur

4.1.8 Il est indispensable que tous les États membres soient représentés au sein de l'organe directeur de la RSOO pour qu'elle fonctionne efficacement. Normalement, un État y est représenté par son directeur général de l'aviation civile (DGAC), et chaque État membre dispose d'une voix. Dans certains cas, un État peut se faire représenter par une autre partie, à condition qu'elle ne relève pas de l'autorité de l'aviation civile de l'État et qu'elle ne possède aucun intérêt dans des organismes réglementés par l'autorité de l'aviation civile. De plus, il n'est pas inhabituel que d'autres États qui ont un intérêt dans la RSOO soient invités à participer aux délibérations de l'organe directeur mais sans droit de vote. Ces États sont parfois appelés observateurs ou États associés. Le statut d'observateur peut même être élargi à des parties prenantes de l'aviation, à des établissements de financement et à d'autres organisations internationales, surtout quand les débats de l'organe directeur portent sur l'application de mesures de sécurité et sur la prestation d'assistance. Quoi qu'il en soit, l'appartenance à l'organe directeur et la participation à ses réunions devraient être clairement définies dans l'accord relatif à la RSOO ainsi que dans les politiques et procédures connexes.

4.1.9 C'est à l'organe directeur de la RSOO qu'il appartient de formuler la politique de l'organisation, de nommer le directeur exécutif ou le directeur général (DE/DG), de fixer et d'attribuer les ressources du budget, de préciser les divers mandats et d'assurer les autres fonctions liées à la gestion globale et à l'établissement des politiques de la RSOO. L'organe directeur devrait aussi avoir la responsabilité de donner au DE/DG des indications sur les questions concernant les relations régionales et internationales et de déterminer les principes généraux qui guideront les activités de la RSOO. Il est important que toutes les fonctions de l'organe directeur soient décrites clairement dans l'accord relatif à la RSOO.

4.1.10 Une des principales responsabilités de la RSOO consiste à promouvoir la supervision de la sécurité conformément à son mandat. Cette activité comportera probablement un élément de formation et des tâches de supervision de la sécurité au nom des États membres sous la direction générale de l'organe directeur. La surveillance quotidienne des prestataires de services continuera de relever de la compétence de l'autorité de l'aviation civile (AAC) des États membres. Il convient de noter à cet égard que les États membres individuels et non la RSOO ni l'organe directeur sont responsables de la sécurité et de l'application des SARP de l'OACI ainsi que des législations et règlements opérationnels communs de l'aviation civile (dont le pouvoir de délivrer, renouveler, suspendre et/ou révoquer les licences, certificats, autorisations et approbations, s'il n'est pas délégué à la RSOO).

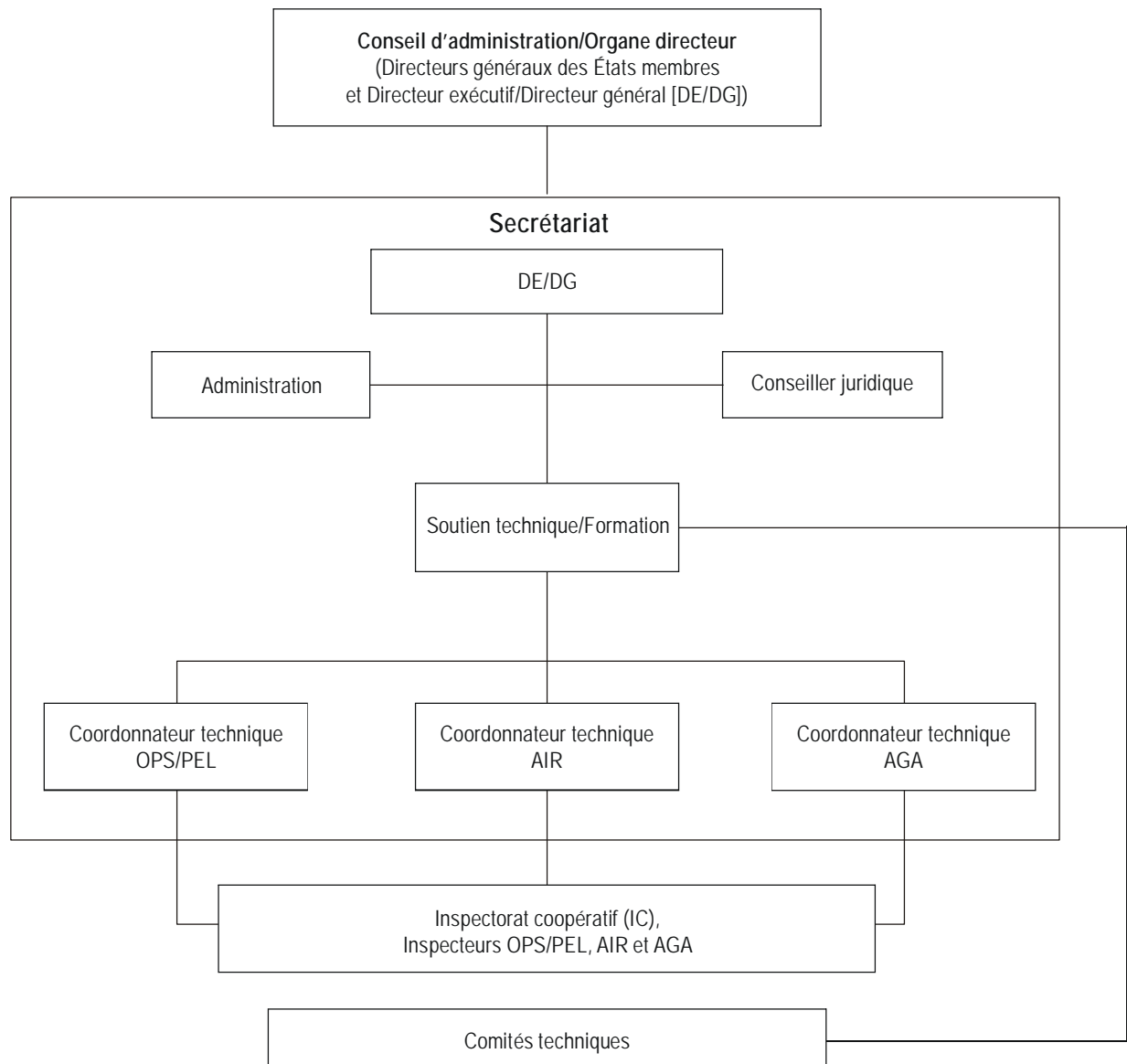


Figure 4-1. Modèle de structure organisationnelle (organigramme) simple d'une RSOO

Le directeur exécutif (DE)/directeur général (DG)

4.1.11 Le pouvoir de nommer le DE/DG peut varier d'une région à l'autre mais il est recommandé qu'il relève de l'organe directeur de la RSOO. Le DE/DG est chargé de la gestion et de l'administration globales du secrétariat ainsi que de l'application des politiques formulées par l'organe directeur compte tenu du mandat établi et des instructions qui lui sont données. Les fonctions et responsabilités du DE/DG devraient comprendre, sans s'y limiter :

- a) administrer les activités générales de la RSOO et la supervision des activités de son secrétariat pour :

- 1) communiquer avec les États membres de la RSOO sur les questions concernant la supervision de la sécurité et, plus précisément, l'élaboration des lois, règlements, processus et procédures concernant les activités d'aviation civile des États membres ;
 - 2) veiller à la normalisation et à la qualité de tous les produits de la RSOO, tels que les lois, règlements, directives, processus et procédures communs concernant la délivrance des licences du personnel aéronautique ainsi que la certification, l'autorisation et l'approbation des activités aéronautiques dans les États membres ;
- b) orienter la planification et l'exécution, selon les besoins, d'autres activités de la RSOO, telles que :
- 1) la formation initiale et la formation périodique du personnel technique de la RSOO ;
 - 2) l'organisation et la tenue de séminaires/ateliers à l'intention du personnel administratif, juridique et technique des États membres ;
 - 3) la rédaction, la publication et la tenue à jour de documents concernant la supervision de la sécurité (éléments d'orientation) destinés aux États membres ;
 - 4) la rédaction, la publication et la tenue à jour des manuels et guides nécessaires pour gérer et administrer la RSOO ;
- c) coordonner les ressources et activités de la RSOO pour veiller à son fonctionnement efficient et efficace ;
- d) assurer la liaison avec les administrations des États membres et les autres organisations qui ont établi des relations avec la RSOO pour obtenir des détachements d'experts ou le financement nécessaire au bon fonctionnement de la RSOO ;
- e) représenter la RSOO ou des États membres à des réunions, conférences, symposiums, etc., internationaux et régionaux traitant de supervision de la sécurité ;
- f) rédiger des rapports et des notes de travail sur les activités de la RSOO destinés à l'organe directeur, selon les besoins ;
- g) s'acquitter des autres fonctions dont l'organe directeur l'a chargé.

4.1.12 Il est important que les modalités de nomination du DE/DG et que toutes les conditions qui en régissent le mandat soient clairement définies dans l'accord relatif à la RSOO. Il est important aussi, lors de la détermination de la durée de ce mandat, de tenir compte des impératifs de continuité et de stabilité pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques qui bénéficieront à la RSOO. Il faudrait éviter un roulement rapide du personnel à la direction de la RSOO, sauf motif impérieux. L'organe directeur peut fixer d'autres conditions régissant la nomination du DE/DG. De plus, l'accord relatif à la RSOO devrait lui aussi décrire en détail les fonctions et responsabilités du DE/DG.

Le chef de l'administration

4.1.13 Le chef de l'administration est chargé d'administrer et de gérer les ressources humaines de la RSOO et il rend directement compte au DE/DG.

4.1.14 Les responsabilités liées à l'administration comprennent la gestion du processus de sélection et de recrutement du personnel, l'affectation des tâches administratives et de tâches concernant les ressources humaines, la planification et l'élaboration des activités et des calendriers et la diffusion en temps voulu des produits de la RSOO.

4.1.15 Les fonctions et responsabilités du chef de l'administration devraient comprendre, sans s'y limiter :

- a) faire en sorte que les produits de la RSOO, tels que les rapports, les documents et les correspondances chronosensibles, soient achevés en temps voulu ;
- b) superviser les activités de soutien administratif effectuées par le personnel des services généraux de la RSOO ;
- c) représenter la RSOO à des réunions, conférences, symposiums, etc., internationaux et régionaux traitant de questions administratives liées à la supervision de la sécurité ;
- d) superviser la tenue des dossiers du personnel de la RSOO, dont ceux concernant les qualifications, l'expérience et la formation ;
- e) assurer la liaison avec les sections de la RSOO chargées de recueillir et de rassembler les éléments nécessaires à l'élaboration des textes d'orientation, à la formation et à l'organisation des séminaires et ateliers ;
- f) examiner les demandes de remboursement des frais de déplacement pour en vérifier l'exactitude et la conformité au règlement du personnel ;
- g) exécuter les autres tâches nécessaires attribuées par le DE/DG ;
- h) se tenir informé des faits nouveaux et des tendances dans les domaines spécialisés concernant les activités de la RSOO par l'étude de périodiques, de rapports et de manuels.

Le chef du soutien technique et de la formation

4.1.16 Le chef du soutien technique et de la formation est chargé de toutes les activités techniques et de formation de la RSOO et il rend compte directement au DE/DG.

4.1.17 Le chef du soutien technique et de la formation supervise les coordonnateurs techniques dans leurs tâches de coordination des activités techniques de la RSOO concernant la délivrance des licences, la certification, les autorisations, les approbations et la surveillance, telles que les inspections et audits, et il gère l'inspectorat coopératif ou le système de partage des inspecteurs si la RSOO en a établi un. Le nombre des coordonnateurs techniques dépend de l'ampleur des activités de la RSOO, selon qu'elles se limitent aux domaines de la délivrance des licences, de l'exploitation et de la navigabilité des aéronefs ou qu'elles aient été élargies à la supervision des aérodromes, des services de navigation aérienne et, dans certains cas, de la sûreté.

4.1.18 Le chef du soutien technique et de la formation supervise aussi les travaux des comités techniques et veille à ce qu'ils mènent à bien leur programme de travail et conformément aux directives, politiques et objectifs stratégiques de l'OACI.

4.1.19 Les responsabilités relatives à la formation comprennent la planification et l'élaboration de cours, la production d'éléments de séminaires/ateliers et d'orientation destinés au secrétariat et aux experts techniques des États membres et la prestation des cours. Le chef du soutien technique et de la formation veille aussi à ce que les inspecteurs et autres membres du personnel technique employés par la RSOO aient les qualifications, l'expérience et la formation

qui leur permettent de s'acquitter des tâches qui leur sont confiées et d'assumer leurs responsabilités. Si la RSOO a établi un inspectorat coopératif ou un système de partage des inspecteurs, il veille normalement à ce que les inspecteurs qui ont été recrutés satisfassent les critères de qualification, d'expérience et de formation qui ont été établis.

4.1.20 En plus de la supervision des travaux techniques de la RSOO et de ses comités techniques, les autres fonctions et responsabilités du chef du soutien technique et de la formation devraient comprendre entre autres les suivantes :

- a) planifier, élaborer, organiser, coordonner et conduire des séminaires, des ateliers et des cours de formation d'auditeurs sur la supervision de la sécurité ;
- b) superviser et coordonner la rédaction des documents destinés aux séminaires, ateliers et cours de formation sur la supervision de la sécurité en veillant à ce que les autres membres du personnel de la RSOO lui soumettent en temps voulu les éléments de séminaire de formation ;
- c) planifier et coordonner la rédaction et la tenue à jour des manuels et éléments d'orientation techniques utilisés dans la formation ;
- d) veiller à ce que les documents nécessaires aux séminaires, ateliers et cours de formation soient à jour et aisément disponibles ;
- e) coordonner et combiner les éléments d'orientation rédigés par le secrétariat de la RSOO, des consultants et des organisations extérieures ;
- f) coordonner avec les coordonnateurs techniques la mise au point et la diffusion de renseignements sur les activités de la RSOO ;
- g) représenter la RSOO à des réunions, conférences, symposiums, etc., techniques internationaux et régionaux traitant de supervision de la sécurité.

Le conseiller juridique

4.1.21 Le conseiller juridique est chargé de superviser les éléments législatifs, réglementaires et d'orientation liés au mandat de la RSOO pour veiller au respect des normes et des meilleures pratiques internationales. Le cadre juridique de la RSOO est décrit au Chapitre 3.

4.1.22 Dans de nombreux cas, le conseiller juridique appuie le programme des travaux administratifs ou techniques de la RSOO. Il a de plus l'obligation de se tenir informé des SARP de l'OACI et d'autres normes internationales en rapport avec les activités de la RSOO et d'aider à la diffusion en temps voulu des amendements et modifications intéressant les États membres.

4.1.23 Selon la taille de la RSOO, ses pouvoirs et le degré de complexité de ses activités, le conseiller juridique peut être un employé à temps partiel ou un fonctionnaire détaché par un des États membres qui possède les compétences et l'expérience juridiques voulues. Les fonctions et responsabilités du conseiller juridique devraient comprendre entre autres les suivantes :

- a) veiller à la production et à la diffusion en temps voulu des avis, rapports et documents juridiques ainsi que des correspondances chronosensibles de la RSOO ;
- b) suivre les activités juridiques des États membres de la RSOO ;

- c) représenter la RSOO à des réunions, conférences, symposiums, etc., juridiques internationaux et régionaux traitant de supervision de la sécurité ;
- d) assurer la liaison avec les sections appropriées de la RSOO aux fins de la production des éléments d'orientation, de l'organisation des séminaires et ateliers et de la prestation de la formation juridique ;
- e) exécuter d'autres tâches, selon les besoins et selon les instructions du DE/DG ;
- f) donner aux États membres des avis juridiques, selon les besoins ;
- g) se tenir informé des faits nouveaux et des tendances dans les domaines spécialisés concernant les activités de la RSOO par l'étude de périodiques, de rapports et de manuels.

Les coordonnateurs techniques

4.1.24 Les coordonnateurs techniques rendent compte au chef du soutien technique et de la formation. Ils coordonnent et appliquent au quotidien le programme des travaux techniques de la RSOO, notamment la supervision et le contrôle des activités des inspecteurs et des autres membres du personnel technique. Les fonctions des coordonnateurs techniques dépendent des tâches et du mandat de la RSOO et des besoins des États membres. Ils peuvent aussi assurer le secrétariat des comités techniques. Les tâches qui leur sont confiées comprennent, sans s'y limiter :

- a) établir, sous la supervision du chef du soutien technique et de la formation et pour approbation par le DE/DG et l'organe directeur, les critères de qualification et d'expérience pour la sélection et le recrutement des membres du personnel technique et des inspecteurs ;
- b) affecter les fonctions et les tâches aux inspecteurs et aux autres membres du personnel technique et superviser leurs activités professionnelles ;
- c) sous la supervision du chef du soutien technique et de la formation, aider le DE/DG et les États membres en ce qui a trait aux activités techniques de la RSOO et aux activités connexes des États membres ;
- d) assurer la liaison avec les organisations régionales et internationales de l'aviation sur les questions techniques d'intérêt mutuel ayant pour objet d'améliorer la sécurité de l'aviation civile ;
- e) veiller à la qualité des travaux techniques du personnel technique au moyen de cours de formation, d'orientations et de séances d'information, selon les besoins ;
- f) veiller à la qualité des produits techniques de la RSOO et à l'exactitude, à l'harmonisation et à l'actualité de ses documents techniques ;
- g) aider à la collecte de données techniques et à l'analyse de rapports rédigés par le personnel technique, ainsi qu'à l'examen de tous les rapports techniques avant leur soumission, par l'intermédiaire du chef du soutien technique et de la formation, au DE/DG, à l'organe directeur et aux États membres, selon le cas ;
- h) appliquer les recommandations du comité technique approuvées ou acceptées par le DE/DG et/ou l'organe directeur ;

- i) aider à la planification, à la mise au point et à la mise en œuvre du programme de travail de la RSOO et aux activités relatives à la surveillance de la supervision de la sécurité ;
- j) guider et aider, selon les besoins, les inspecteurs et les membres du personnel technique de la RSOO dans l'exécution de leurs tâches auprès des États membres ;
- k) représenter la RSOO à des séminaires, ateliers, conférences, symposiums, etc., internationaux et régionaux ;
- l) orienter la mise au point du matériel didactique sur les aspects techniques et participer à la conduite des cours de formation, des séminaires et des ateliers destinés au personnel technique de la RSOO ;
- m) vérifier si les États membres ont donné suite aux recommandations qui leur ont été faites au sujet des activités de la RSOO ;
- n) aider le DE/DG à planifier et à mener, selon les besoins, d'autres activités de l'organisation, telles que :
 - 1) la formation initiale et périodique du personnel technique de l'organisation ;
 - 2) la rédaction, la publication et la tenue à jour des documents sur la supervision de la sécurité (éléments d'orientation) destinés aux États membres ;
 - 3) la rédaction, la publication et la tenue à jour des manuels et guides nécessaires à la gestion et à l'administration du programme technique de l'organisation ;
- o) effectuer les autres tâches attribuées par le chef du soutien technique et de la formation ou par le DE/DG ;
- p) se tenir informés des faits nouveaux et des tendances de la sécurité de l'aviation en général, et de la supervision de la sécurité en particulier, par l'étude de périodiques, de rapports et de manuels.

Le personnel technique de la RSOO (dont les inspecteurs)

4.1.25 Quelle que soit sa structure organisationnelle, la RSOO devra recruter le personnel technique nécessaire dans tous les domaines relevant de sa compétence. Les modalités de recrutement et d'emploi de ce personnel technique peuvent cependant varier selon que la RSOO tient à employer directement son personnel, ce qui peut dépendre de la portée de ses activités et des pouvoirs qui lui sont délégués. Le financement dont la RSOO dispose déterminera lui aussi les effectifs permanents qu'elle peut employer. Les coûts de personnel représentent normalement la plus grosse dépense d'une organisation, en particulier si elle doit employer des spécialistes qualifiés et expérimentés, qui sont très demandés sur le marché de l'emploi en aviation. Ces considérations financières motivent la RSOO à tenir son personnel technique au minimum tant que cela ne l'empêche pas de s'acquitter efficacement de son mandat.

4.1.26 Pour maintenir les coûts de personnel à un niveau raisonnable, un moyen possible consiste à n'employer directement qu'un nombre très limité de gestionnaires et à demander aux États membres de la RSOO de détacher du personnel technique. Il est possible de procéder de la sorte s'il est entendu qu'une partie des coûts de cet arrangement sera prise en charge par les États membres à titre de contribution aux dépenses de l'organisation.

4.1.27 Une autre solution consiste à instituer un inspectorat coopératif ou un système de partage des inspecteurs en vertu duquel des inspecteurs qualifiés et expérimentés demeurent à l'emploi de leurs États respectifs et n'effectuent des tâches au nom de la RSOO que sur demande. Pour qu'un tel inspectorat ou système soit efficace, il faut des

inspecteurs bien qualifiés, expérimentés et formés mis à la disposition de la RSOO au besoin. La RSOO assurerait la gestion globale de l'arrangement en veillant à ce qu'une liste des inspecteurs disponibles soit établie et en coordonnant et suivant les activités de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation et de surveillance des inspecteurs.

4.1.28 Si la RSOO décide d'établir un inspectorat coopératif ou un système de partage des inspecteurs, il est important que les questions concernant les pouvoirs juridiques, la rémunération, les lettres de créance et la protection de la responsabilité des inspecteurs soient décrites dans l'accord relatif à la RSOO. En pareil cas, les inspecteurs continueraient normalement d'être rémunérés par les États qui les emploient, et les États bénéficiaires de l'assistance prendraient en charge leurs frais de déplacement et les indemnités. Les inspecteurs devraient aussi avoir les mêmes pouvoirs juridiques, lettres de créance et protection de la responsabilité que les inspecteurs nationaux.

4.1.29 Quoi qu'il en soit, les experts techniques de la RSOO devront aider les États membres à s'acquitter de leurs obligations en matière de délivrance des licences, de certification, d'autorisation et d'approbation ainsi que de surveillance des activités de l'aviation. Ces obligations comprennent une vaste gamme d'examen, d'évaluations, d'inspections, d'évaluations et d'analyses des risques, de mesures de suivi et d'interventions complexes ainsi qu'une documentation appropriée de ces activités.

4.1.30 L'exercice efficace de ces tâches et la possibilité pour la RSOO d'aider ses États membres dépendront dans une large mesure des qualifications, de l'expérience, de la compétence et du dévouement du personnel technique. Pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités, la RSOO doit donc être dotée d'effectifs suffisants dûment qualifiés et expérimentés capables de mener à bonne fin toute la gamme des tâches techniques et autres dont l'organisation est chargée. Cela signifie aussi que la RSOO doit veiller à ce que ses inspecteurs suivent une formation appropriée, y compris une formation de rappel, et qu'ils disposent des éléments d'orientation et des manuels dont ils ont besoin pour s'acquitter efficacement de leurs tâches.

4.1.31 Le personnel technique de la RSOO devrait au minimum être aussi qualifié et expérimenté que le personnel qu'il doit inspecter ou superviser. Dans le cas du personnel chargé de délivrer les licences, les qualifications requises devraient comprendre une vaste expérience d'une des professions pour lesquelles une licence ou une qualification est délivrée. Si ce personnel a pour tâche d'administrer des examens et des tests, les qualifications et l'expérience requises devraient être équivalentes à celles qui sont exigées des détenteurs de licences compte tenu du niveau des examens ou tests. La délivrance des licences, la certification, l'autorisation, l'approbation et la surveillance des activités de l'aviation civile comportent l'exécution de tâches qui incluent non seulement l'examen et l'approbation de documents mais aussi la surveillance continue de toutes les activités de l'aviation civile.

4.1.32 Il est crucial qu'en plus de leur compétence technique, les membres du personnel technique soient de bons communicateurs, qu'ils aient un haut degré d'intégrité, une bonne compréhension de la nature humaine et qu'ils exercent leurs fonctions avec impartialité et tact. Étant donné le caractère spécialisé et délicat de la mission de la RSOO, il est vital que les qualifications, l'expérience et le caractère de toutes les personnes recrutées directement par la RSOO ou détachées par les États membres soient vérifiés et évalués soigneusement avant qu'elles soient choisies.

4.1.33 L'idée est que la RSOO soit compétente en tant qu'organisation, ce qui peut exiger d'elle qu'elle emploie une équipe d'inspecteurs possédant des compétences dans plusieurs disciplines. Dans toute la mesure possible, les inspecteurs devraient être aussi qualifiés et expérimentés, individuellement et en équipe, que l'organisation qu'ils doivent inspecter. Des licences et d'autres aptitudes ou qualifications, ainsi qu'un niveau acceptable de compétence et de connaissances des activités, limitations, matériels, systèmes et opérations de l'aviation civile, par exemple, permettront aux inspecteurs et aux membres du personnel technique de la RSOO de mieux évaluer la compétence et le degré d'application des règlements par le personnel de l'aviation civile, les exploitants, les prestataires de services de navigation aérienne, les organismes de maintenance et les aérodromes des États membres.

4.1.34 Dans un certain nombre de cas, comme ceux de l'Agence de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation civile (CASSOA) de la Communauté d'Afrique de l'Est et du Système de supervision de la sécurité et de la

sûreté de l'aviation dans les Caraïbes (CASSOS), la supervision de la sûreté fait aussi partie intégrante du mandat de la RSOO. Toutefois, même quand cela n'est pas prévu dans le mandat, les experts techniques de la RSOO devraient aider les États membres à mettre en œuvre des initiatives de sûreté dès lors qu'elles sont compatibles avec le programme des travaux de la RSOO.

4.1.35 Selon l'ampleur des fonctions qu'ils ont l'intention de déléguer à la RSOO, les États membres devront peut-être maintenir une certaine capacité dans des domaines tels que la délivrance des licences, la certification, les autorisations, les approbations et la surveillance, en raison des responsabilités que leur confère la Convention de Chicago. Quels que soient les pouvoirs qu'ils délèguent à la RSOO, les États membres ne devraient pas oublier qu'en bout de ligne, ils demeurent responsables de ces activités. Les principaux avantages de l'établissement d'une RSOO ne peuvent se matérialiser que si elle est habilitée à agir au nom des États membres, dans toute la mesure possible, et si les États maintiennent un contrôle pour faire en sorte que la RSOO leur permette de s'acquitter de leurs obligations internationales.

Les comités techniques

4.1.36 Des comités techniques, composés d'experts provenant des États membres et, si nécessaire, du secteur de l'aviation, peuvent être institués pour aider le DE/DG à examiner et à élaborer des dispositions législatives et réglementaires et à en faciliter l'application dans les États membres.

4.1.37 Le mandat et la portée des activités de la RSOO détermineront la composition, la taille et le nombre des comités techniques. Les comités peuvent se réunir quelques fois par an pour planifier et examiner les activités techniques de la RSOO et élaborer et réviser les procédures et éléments d'orientation concernant les questions techniques intéressant les États membres. Ils devraient normalement examiner les projets de documents techniques et se mettre d'accord à leur sujet avant de les soumettre à l'approbation du DE/DG et de l'organe directeur.

4.1.38 Quels que soient le type et la composition des comités techniques, leurs fonctions et responsabilités devraient être clairement définies. Par-dessus tout, il devrait être établi que la principale raison d'être d'un comité technique est de porter à l'attention de la RSOO les préoccupations techniques des États membres et de faciliter l'élaboration de lois, règlements d'exploitation et procédures de l'aviation civile communs ou harmonisés et leur application normalisée dans les États.

4.1.39 L'organe directeur peut ajouter, modifier ou supprimer des fonctions et responsabilités des comités techniques pour rendre compte des besoins régionaux et, expressément, ceux de la RSOO. Les fonctions et responsabilités des comités techniques comprennent notamment les suivantes :

- a) convenir de règlements d'exploitation communs ou harmonisés concernant les fonctions essentielles de supervision de la sécurité des États membres (telles que la délivrance des licences du personnel, l'exploitation et la navigabilité des aéronefs, les services de navigation aérienne et les aérodromes) pour permettre aux États membres d'appliquer les SARP de manière normalisée ;
- b) convenir d'éléments d'orientation techniques, dont des procédures de mise en œuvre et des listes de vérification destinées à être utilisées par les experts nationaux et le personnel technique de la RSOO ;
- c) établir un programme technique coopératif de supervision de la sécurité dans les États membres pour faciliter les travaux du secrétariat et de l'inspectorat de la RSOO ;
- d) instituer de temps à autre, selon les besoins, des sous-comités et des groupes d'experts et/ou d'étude chargés d'examiner les spécifications techniques en tenant compte des besoins précis des États ou de la région ;

- e) examiner les rapports établis par les groupes d'experts et les groupes de travail et/ou d'étude et élaborer des recommandations destinées à être examinées par l'organe directeur et/ou le secrétariat ;
 - f) proposer des amendements de la législation et des règlements d'exploitation de l'aviation civile, selon les besoins, et examiner des propositions d'amendement de la législation, des règlements d'exploitation, des pratiques et des procédures de l'aviation civile présentées par les États membres et/ou le secrétariat ;
 - g) examiner les rapports techniques du secrétariat et faire des recommandations à l'organe directeur ;
 - h) examiner et suivre le programme annuel des activités de la RSOO, et donner des avis à son sujet.
-

Chapitre 5

FINANCEMENT D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

5.1 INTRODUCTION

5.1.1 Le financement d'une RSOO est une question importante dont il faut tenir compte lors de son établissement. Dans le passé, les organisations régionales ont eu du mal à percevoir les redevances pour les services qu'elles fournissent et à recevoir à temps les contributions de leurs États membres. De plus, dans certaines régions du monde où les activités aéronautiques sont limitées, la question du financement peut déterminer au premier chef si l'organisation pourra continuer de fonctionner.

5.1.2 Il faudrait envisager de réduire les coûts au niveau d'un État membre en profitant des économies d'échelle au moment d'établir une RSOO. Il convient d'éviter que les activités des RSOO et des États membres ne fassent double emploi, et de répercuter les réductions de coût au niveau des États membres en tant qu'élément essentiel du financement des RSOO pour épargner aux usagers des augmentations excessives des coûts.

5.1.3 Ainsi qu'il a été décrit dans les chapitres précédents, les possibilités d'élargir la portée des activités des RSOO peuvent varier. Alors que certaines s'occupent surtout de supervision de la sécurité et d'assistance technique, d'autres peuvent aussi aider leurs États membres à élaborer des propositions d'harmonisation et d'uniformisation des lois, règlements et procédures de l'aviation civile, ainsi que les éléments de formation et d'orientation. Dans l'examen de la question du financement, il est essentiel de faire une distinction entre ces différentes activités. Le présent chapitre porte principalement sur les possibilités de financement qui s'offrent aux RSOO et aux États pour les activités des RSOO, en vue de la détermination de solutions de financement durables.

5.1.4 Le présent chapitre est organisé comme suit. La section 5.2 décrit certaines des fonctions et outils les plus importants de la gestion économique et financière des RSOO. La section 5.3 analyse les diverses sources de financement des RSOO : elle examine les pratiques actuelles de financement, décrit les options de partage et de recouvrement des coûts de la fourniture de la supervision de la sécurité, et elle introduit des éléments d'orientation sur les redevances d'usage servant à financer les RSOO.

5.2 GESTION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE D'UNE RSOO

Plan d'activités

5.2.1 La valeur de la mise au point et de la tenue à jour d'un plan d'activités complet pour une RSOO devrait être évaluée au regard de l'ampleur de ses activités. Quand les activités de supervision de la sécurité ou celles de l'aviation dans la zone de responsabilité sont limitées, un plan d'activités plus simple, voire l'énoncé de mission de la RSOO, peut suffire. Le plan d'activités a pour objet de préciser les mesures que la RSOO doit prendre pendant une période donnée pour que ses stratégies à long terme puissent être couronnées de succès. Le plan devrait donc prescrire les objectifs à court et moyen termes grâce auxquels les objectifs à long terme seront atteints. Pour ce faire, il faudrait qu'il décrive en grandes lignes l'environnement dans lequel il est prévu que l'organisation fonctionnera et ce qu'il

présuppose. Il faudra tenir compte de facteurs politiques, juridiques, économiques, sociaux et techniques ainsi que de l'évolution de la situation régionale et mondiale qui pourraient avoir une incidence sur la RSOO ; de plus, le plan devra mettre en évidence les hypothèses qui influenceront en particulier sur les résultats prévus du plan. Les objectifs peuvent être ventilés en fonction du niveau et des coûts des activités dans les principaux domaines ainsi que du recouvrement correspondant des coûts, avec une claire indication de l'entité qui a la responsabilité des activités en question et doit en rendre compte. La sécurité de l'aviation civile devrait être la préoccupation première de l'organisation, mais celle-ci devrait tenir pleinement compte du rapport coût/efficacité quand elle s'acquitte des tâches qui lui incombent.

5.2.2 Le plan d'activités mettra aussi en évidence les objectifs essentiels en regard desquels les résultats seront contrôlés. Cette planification sera non seulement axée sur des considérations financières mais elle tiendra compte aussi des objectifs de sécurité, de la nature et du niveau des services, de la demande prévue de ces services et des besoins des États membres. Elle tiendra compte également des modifications prévues du volume et du type de l'effectif pendant la durée du plan. Le plan d'activités devrait démontrer que la RSOO est bien gérée, sur la base de paramètres de performance pertinents, notamment le rapport productivité/efficacité du point de vue des coûts et la qualité et l'efficacité des services.

5.2.3 Le plan devrait tenir compte des paramètres suivants :

- a) prévisions du trafic aérien et de la demande de services de la RSOO ;
- b) hypothèses économiques extérieures (p. ex. taux de change, inflation, PNB et taux d'intérêt) ;
- c) effectifs et changements au niveau des qualifications, de la formation et des compétences requises du personnel ;
- d) limites applicables aux dépenses et/ou aux redevances de services ;
- e) modifications dans les arrangements institutionnels ;
- f) variations des coûts (personnel, dépenses d'exploitation) ;
- g) recettes ;
- h) résultat d'exploitation (mesuré par la différence entre recettes et dépenses prévues).

5.2.4 Le plan d'activités d'une RSOO devrait établir les principaux principes de recouvrement des dépenses de l'organisation. Celles qui sont liées aux services communs devraient être réparties entre les États membres au prorata du niveau et de la complexité de leurs activités aéronautiques (voir les § 5.2.8 à 5.2.15). La contribution calculée de chaque État devrait être versée à la RSOO tous les mois. Les droits perçus pour tout service particulier assuré par la RSOO devraient être liés au coût du service, l'intention étant de recouvrer le coût total de chaque service individuel fourni, y compris les montants appropriés pour les coûts du capital et l'amortissement, ainsi que les frais d'exploitation, de gestion et d'administration.

5.2.5 Le plan d'activités devrait aussi contenir des dispositions selon lesquelles, en plus de la comptabilisation des dépenses par catégorie (personnel, autres dépenses d'exploitation, amortissement, intérêt, etc.), la RSOO devra aussi tenir une comptabilisation par activité, parce que les dépenses occasionnées par les deux principaux domaines d'activités seront recouvrées différemment. La comptabilité par activité devrait être assez détaillée pour permettre aux États membres de déterminer quelles portions de leurs contributions et de leurs frais sont liées aux diverses catégories de demandeurs/titulaires de licences, permis, autorisations et approbations et celles qui se rapportent aux aéroports et aux services de navigation aérienne.

5.2.6 La planification étant un processus continu, le plan d'activités devrait être actualisé chaque année. Il est recommandé d'examiner les progrès prévus dans le plan de l'exercice précédent et que les écarts par rapport au plan soient mis en évidence et expliqués. Les principales incertitudes concernant les résultats devraient être examinées, et les mesures à prendre en cas de résultats différents, indiquées. Les effets de différentes hypothèses en matière de coûts pourraient aussi être évalués.

Gestion financière

5.2.7 Indépendamment de la portée des activités d'une RSOO et de la répartition des responsabilités entre la RSOO et les États membres, on peut établir deux principales catégories de coûts en fonction du type de services assurés :

- a) coûts des services communs ;
- b) coûts de services particuliers.

Services communs

5.2.8 **Considérations générales.** Il y a deux types de services communs :

- a) les activités et services qui profitent à l'ensemble de la population (y compris ceux qui ne demandent pas l'activité ou le service particuliers) sont normalement considérés comme étant des activités à coûts non recouvrables, à savoir l'élaboration de la législation de base sur la supervision de la sécurité ainsi que les règlements d'exploitation spécifiques. Au niveau de l'État, ces activités et services sont de façon générale financés par l'imposition. Les RSOO se basent sur le principe de la normalisation et de l'harmonisation pour fournir un cadre commun de référence à toutes les parties prenantes — États, industries et grand public. Pour assurer une mise en œuvre cohérente des normes internationales et des niveaux appropriés de supervision de la sécurité, une RSOO doit se forger sa propre capacité d'assurer convenablement aux usagers les services prévus au nom de ses États membres, en établissant ses propres installations, équipements, personnel et procédures. Les coûts de l'établissement de ces capacités sont fixes et sont donc indépendants du niveau d'activité de l'organisation. Tous les États membres pourront alors bénéficier du niveau de compétence, de l'état de préparation et de l'efficacité de la RSOO dans la réalisation de la supervision de la sécurité en leur nom. Ces fonctions sont un service commun et peuvent donc être financées par des contributions des États membres (qu'il s'agisse de contributions égales provenant de chacun des États membres, de contributions basées sur le niveau de leurs activités aéronautiques ou d'une combinaison des deux). Néanmoins, on notera que demander des contributions aux États membres peut grever les budgets nationaux et décourager la participation à la création d'une RSOO. En outre, il se peut que les États n'arrivent pas à dégager un financement suffisant et cohérent pour la RSOO. Les RSOO et leurs États membres pourront peut-être obtenir un financement d'autres sources, par exemple des institutions ou programmes internationaux, mais ce financement ne sera peut-être pas disponible de façon continue et cohérente. Les sources de financement sont présentées à la section 5.3 et d'autres éléments d'orientation pertinents pour le financement des infrastructures figurent au Chapitre 6 et à l'Appendice 5 du *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161) ;
- b) les activités et services qui profitent à un groupe particulier de personnes qui ont besoin du service, ainsi qu'à un groupe plus étendu qui n'a pas demandé le service, sont souvent considérés comme étant des activités dont le coût est recouvrable. On peut citer comme exemples le financement de la structure administrative d'une RSOO, la mise en œuvre de procédures et d'orientations techniques, la qualification et la formation du personnel professionnel, et les enquêtes de sécurité. Ces activités

profitent à un groupe particulier de personnes mais ont un effet positif sur le bien-être de beaucoup d'autres. La prestation de ces activités et services peut être financée par des redevances d'usage (le principe de l'« utilisateur payeur ») ou par l'imposition générale. Les redevances d'usage comme source de recettes pour le financement d'une RSOO réduisent le fardeau financier des États membres, créant ainsi des incitatifs à participer à la création des RSOO et garantissant leur pérennité financière, mais elles augmentent le fardeau des usagers.

5.2.9 Il est essentiel de veiller à ce que la RSOO dispose constamment des fonds dont elle a besoin pour les services communs, et en particulier pour pouvoir s'acquitter de ses tâches et fonctions de supervision de la sécurité. Elle peut pour ce faire établir des comptes de garantie bloqués¹, ou un autre type de fonds en fiducie, dans lesquels les États membres doivent déposer des sommes équivalentes à leur contribution estimative aux services communs que l'organisation assurera pendant un an.

5.2.10 **Recouvrement du coût de la prestation des services communs.** Le coût des services communs peut être recouvré sur la base des considérations suivantes. En principe, les dépenses de la RSOO doivent être imputées aux États membres sur la base d'un système de partage des coûts.

5.2.11 Toutefois, avant que le coût estimatif des services communs soit réparti entre les États membres, tous les bénéfices non répartis issus des activités de la RSOO devraient être considérés comme constituant une source complémentaire possible de financement. Ces bénéfices pourraient provenir de la prestation, sur demande, de services à des États membres et à des États non membres de la RSOO ainsi qu'à des entreprises et organisations assurant des activités liées à l'aviation. Dans le calcul des contributions que les États membres devront payer pendant les exercices suivants, il faudrait aussi tenir compte des excédents des contributions annuelles antérieures des États membres, ainsi que des gains tirés de l'intérêt des fonds qu'ils ont déposés dans les comptes de garantie bloqués.

Services particuliers

5.2.12 Les activités et services qui ne profitent qu'au groupe particulier de personnes qui les paient sont également considérés comme des activités dont le coût est recouvrable. L'émission de licences et de certificats, les fonctions de supervision et la levée des préoccupations de sécurité tombent toutes dans cette catégorie. Elles sont généralement financées par des droits et des redevances d'usage, et elles aideront aussi à assurer la viabilité financière d'une RSOO.

5.2.13 Les droits perçus pour les services assurés par la RSOO devraient être liés à leurs coûts, l'intention étant d'en recouvrer le plein montant, y compris les coûts du capital et l'amortissement ainsi que les frais d'exploitation, de gestion et d'administration. Si le coût total de tous les services particuliers fournis n'est pas recouvré, certains États membres pourraient avoir à payer le coût de services qui ne leur serait pas imputable à juste titre. Le montant et les modalités de versement des droits devraient être indiqués à la partie concernée avant qu'elle ne reçoive le service.

5.2.14 Pour convenablement imputer les coûts des services à des usagers particuliers, il est essentiel que la RSOO suive les principes exposés dans la *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et des services de navigation aérienne* (Doc 9082) pour éviter le subventionnement croisé entre usagers ou groupes d'usagers.

5.2.15 Pour recouvrer les dépenses afférentes à des services particuliers, les RSOO peuvent envisager les mêmes options de financement que celles qui concernent les services communs.

1. Un compte de garantie bloqué est un compte dans lequel le propriétaire confie des fonds à un tiers pour qu'il les conserve jusqu'à ce qu'une éventualité se produise ou qu'une condition stipulée se réalise.

Plan de financement

5.2.16 Pour le fonctionnement de la RSOO, des renseignements financiers détaillés devront être élaborés et inclus dans un plan de financement. Un tel plan a pour objet de fournir entre autres les renseignements de base suivants :

- a) prévisions sur les éléments de coûts (main-d'œuvre, matières, matériel, etc.) de chaque activité ;
- b) fonds nécessaires pour effectuer des décaissements à diverses échéances, notamment des dépenses d'investissement (locaux, matériel, etc.), et des versements au titre du paiement de créances ;
- c) monnaies dans lesquelles les paiements doivent être faits ;
- d) sources de financement choisies, notamment renseignements sur les conditions applicables (taux d'intérêt, délai de remboursement, etc.).

5.2.17 Une évaluation de la situation financière de la RSOO pendant la durée du plan et particulièrement pendant la période de remboursement de la dette est également importante. Il faudrait coordonner les prévisions concernant l'évolution future de la situation financière avec les prévisions du processus de budgétisation et les prévisions à plus long terme des recettes et des dépenses. L'inscription des recettes et des dépenses par poste principal revêt une importance particulière. Sans ces données financières, il sera beaucoup plus difficile pour les intéressés de décider, d'abord, si le prêt ou les arrangements de financement demandés peuvent être accordés et, dans l'affirmative, selon quelles modalités. Il devrait être entendu que les recettes et dépenses réelles prévues devraient être examinées et actualisées régulièrement.

5.2.18 Les données du plan de financement initial sont indispensables aussi à la détermination du capital d'établissement nécessaire à l'acquisition des locaux, de l'équipement de traitement de données et des autres équipements requis, ainsi qu'à la formation, la coordination et l'administration préopératoires. Ce capital ne devrait pas présenter de problème majeur car il pourrait être obtenu auprès d'institutions financières, notamment de banques commerciales. Le prêt serait remboursé en quelques années, les versements du principal et de l'intérêt étant inclus dans les éléments de coûts de la RSOO qui seraient pris en compte dans les contributions annuelles des États membres.

5.2.19 Ainsi qu'il a été expliqué au début de la présente section, la création de comptes de garantie bloqués peut garantir la disponibilité des fonds que les États membres doivent verser à la RSOO tous les ans. Selon cette méthode, chaque État membre dépose dans un tel compte les fonds correspondant à sa contribution estimative d'un an aux dépenses de la RSOO au titre des services communs. Par la suite, à mesure que l'État fait des dépenses (versements mensuels de sa contribution), les sommes nécessaires peuvent être retirées du compte de garantie bloqué mais elles doivent être remplacées dès que possible. Le solde de l'État dans ce compte devrait toujours être créditeur pour qu'il puisse continuer de bénéficier des services de la RSOO. Cette méthode garantirait le bon fonctionnement de la RSOO et témoignerait encore plus de l'engagement politique de chaque État membre à l'égard de son succès et de sa viabilité.

5.3 SOURCES DE FINANCEMENT

Pratiques de financement actuelles de RSOO existantes

5.3.1 Les RSOO déjà établies sont essentiellement financées par des contributions de leurs États membres. Elles peuvent aussi prélever des droits pour les services qu'elles fournissent aux États, par exemple délivrance de

licences et de certificats, audits, inspections, formation, assistance technique et services de consultation. Les possibilités qu'a un État membre de recouvrer toutes les contributions qui lui sont dues sont souvent limitées. Dans certains cas, les dépenses occasionnées par la supervision de la sécurité sont subventionnées par des redevances de services de navigation aérienne, et dans d'autres, les États, par le truchement de leur autorité de l'aviation civile, perçoivent des redevances de sécurité aérienne auprès des passagers. Certaines RSOO envisagent aussi de percevoir de telles redevances comme source de leur futur financement.

5.3.2 Dans la mesure où elles ne parviennent pas à recouvrer toutes leurs dépenses au moyen de redevances et de droits sur les services qu'elles fournissent, les RSOO des régions en développement comptent sur des subventions et des prêts d'États donateurs et d'institutions financières régionales. Or, les RSOO devraient être prudentes quand il s'agit d'accepter des subventions et des prêts parce que ces sources de financement ne sont pas considérées comme durables. Les prêts sont normalement considérés comme étant uniquement un moyen de financement de démarrage et dans des situations où l'organisation les juge indispensables pour atteindre ses objectifs.

5.3.3 Les pratiques de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) présentent un intérêt particulier dans ce contexte. Les recettes de l'AESA proviennent, entre autres, d'une contribution de l'Union européenne, de redevances au titre des certificats et approbations que l'Agence délivre, de redevances pour ses publications, la formation qu'elle dispense et d'autres services qu'elle fournit, de contributions d'États européens non membres de l'UE qui participent à ses travaux, et de contributions volontaires. Plus précisément, l'AESA perçoit des droits et des redevances :

- a) sur la délivrance et le renouvellement de divers certificats, y compris les fonctions de supervision continue connexes ;
- b) sur la fourniture de services, sur la base du coût réel de la prestation de chacun ;
- c) sur le traitement des recours.

Les droits et redevances devraient être fixés à un niveau tel que les recettes qui en sont tirées suffisent pour équilibrer le coût total des services rendus, y compris les dépenses occasionnées par la supervision continue connexe. Selon un principe comptable de base, les fonctions de réglementation et les activités de délivrance des licences, certificats, autorisations et approbations sont comptabilisées séparément dans le budget de l'Agence. La contribution de l'Union européenne est établie sur la base d'une prévision des recettes et des dépenses de l'Agence pendant l'exercice financier suivant. Il est supposé que ces recettes et dépenses totales seront toujours équilibrées.

Coopération internationale

5.3.4 Les dépenses faites par une RSOO au titre des services communs devraient être réparties entre les États membres d'une manière équitable fondée sur une formule dont ils sont convenus. Dans le contexte d'une RSOO, un arrangement de financement collectif et le concept d'installation/service multinational peuvent être envisagés aux fins de la répartition des dépenses. Il serait possible pour un groupe d'États de fonctionner et de fournir conjointement des services dans le cadre d'un arrangement de financement collectif, mais la participation de l'OACI à ce type d'arrangement est prévue au Chapitre XV de la Convention de Chicago. Les méthodes d'administration et de participation de l'OACI peuvent différer selon les circonstances, mais un comité de type aide collective, auquel le secrétariat de l'OACI chargé du financement collectif rendrait compte, devra être institué dans tous les cas. L'OACI examine cas par cas les demandes d'assistance par des programmes de financement collectif. Les aspects financiers de tels arrangements sont réglementés rigoureusement en ce sens que le Conseil de l'OACI, par exemple, approuve normalement toutes les demandes de dépenses en immobilisations. Les arrangements de financement collectif conviennent donc mieux à des projets plus vastes et plus coûteux qu'un projet d'établissement d'une RSOO.

5.3.5 On trouvera de plus amples renseignements sur la coopération internationale, y compris les installations et services multinationaux et les accords de financement collectif, au Chapitre 3 du *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

Sources de financement

5.3.6 Quand ils envisagent de participer à une RSOO, les États devraient étudier des sources potentielles de financement et en choisir dès que possible au stade de planification. Ces sources diffèrent beaucoup d'une région et d'un État à l'autre. Celles qu'il faut envisager dans le contexte des services fournis par une RSOO pourraient être groupées comme suit : droits de délivrance de licences du personnel, de certificats, d'autorisations et d'approbations ; redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne ; fonds publics ; sources étrangères ; financement par emprunt ; fonds pour la sécurité (SAFE) de l'OACI ; et redevances de sécurité aérienne. Des indications plus détaillées sur les sources bilatérales et internationales de financement figurent dans le *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc 9562) et le *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc 9161).

5.3.7 Pour recouvrer le montant de sa contribution à la RSOO pour les services communs, un État membre peut envisager les cinq possibilités ci-après, individuellement ou en combinaison :

- a) fonds publics ;
- b) redevances ;
- c) redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne ;
- d) financement par emprunt ;
- e) sources étrangères.

Le financement par emprunt et le Fonds pour la sécurité de l'aviation (SAFE) (cf. § 5.3.12 et 5.3.13) ne sont pas considérés comme des sources de financement durable.

Fonds publics

5.3.8 Le recours à des fonds publics est la façon la plus simple de financer la supervision de la sécurité et l'établissement des règlements connexes, étant donné que ces activités relèvent directement de la responsabilité du gouvernement. Les fonds publics prennent la forme de subventions ou de prêts sans intérêt. Dans certains États, les gouvernements préfèrent même utiliser des fonds publics pour éviter des frais supplémentaires pour l'aviation afin de stimuler la croissance du trafic aérien et le développement économique. D'autres États peuvent adopter une politique nationale selon laquelle l'aviation doit prendre en charge ses propres coûts.

Droits

5.3.9 Tous les coûts liés à la délivrance des licences, permis, autorisations et approbations et à la surveillance dans les domaines des licences du personnel, de l'exploitation, de la navigabilité, des services de navigation aérienne et des aérodromes, y compris tout le personnel et les organisations concernés, peuvent être recouverts au moyen de droits versés par les demandeurs et les titulaires des licences, permis, autorisations et approbations délivrés, renouvelés ou validés. Les coûts de la surveillance assurée par la suite et de la résolution des carences constatées devraient eux aussi être recouverts.

Redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne

5.3.10 Les coûts directement liés aux fonctions de supervision de la sécurité pour les services d'aéroport ou pour les services de navigation aérienne peuvent être inclus dans l'assiette des coûts de l'aéroport ou celle de l'ANSP, à la discrétion des États et à condition que ces coûts soient imposés aux fournisseurs de services [cf. Doc 9082, section II, § 2, alinéa x) et section III, § 3, alinéa vii)].

Financement par emprunt

5.3.11 La faisabilité du financement par emprunt dépend du volume de trafic de l'État membre concerné et de la capacité de celui-ci d'honorer la dette, à savoir le capital et les intérêts. Dans ce contexte, les sources étrangères devraient être automatiquement examinées car elles peuvent offrir des conditions de financement plus favorables que celles imposées par les établissements de financement nationaux (taux d'intérêt plus faible, remboursement sur une plus longue période, etc.). Un État peut envisager de se prévaloir d'un tel financement pour payer sa contribution initiale à la RSOO avant de s'assurer d'autres sources de financement. Cette méthode ne répond cependant pas au critère de durabilité du financement.

Sources étrangères

5.3.12 Les États en développement pourraient envisager de recourir à un financement provenant de sources étrangères, par exemple de gouvernements donateurs et de certaines institutions financières comme les banques régionales de développement, la Banque mondiale et le SAFE de l'OACI, mais seulement en dernier recours étant donné qu'aucune de ces solutions ne constituerait un financement durable.

5.3.13 Le 28 mai 2010, le Conseil de l'OACI a instauré le Fonds SAFE, dont un des objectifs est le financement des projets visant à éliminer en totalité ou en partie les carences de la sécurité mises principalement en évidence à l'issue des audits USOAP de l'OACI, financement que les États ne pourraient pas fournir ou obtenir par d'autres moyens. Il ne faudrait faire appel au Fonds SAFE qu'en dernier ressort, car lui non plus ne répond pas au critère de durabilité du financement.

**Redevances d'usage comme source de recettes pour le financement
des RSOO : la redevance de sécurité aérienne**

Politique de l'OACI en matière de redevances

5.3.14 La *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082) est d'une importance particulière pour le financement des RSOO au moyen d'une redevance de sécurité aérienne. En effet, l'une des intentions de l'établissement de la politique sur les redevances était de créer une source de financement durable pour le recouvrement des coûts de la fourniture d'aéroports et de services de navigation aérienne, le financement par le trésor public des États ayant commencé à se montrer insuffisant pour répondre aux besoins de l'aviation concernant le financement de la capacité et de la sécurité².

5.3.15 Conformément à une recommandation adoptée par la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (CEANS 2008) et entérinée par le Conseil de l'OACI, les États sont encouragés à incorporer les quatre principes clés de l'établissement des redevances que sont la non-discrimination, la relation avec

2. Le Doc 9082 contient également d'autres politiques sur l'assiette des redevances et sur les systèmes de redevances.

les coûts, la transparence et la consultation des usagers, dans leurs législations, réglementations ou politiques nationales, ainsi que dans leurs futurs accords de services aériens, afin d'en assurer l'application par les exploitants d'aéroports et par les fournisseurs de services de navigation aérienne.

Différence entre redevances et taxes

5.3.16 L'OACI a aussi formulé une politique en matière d'imposition, qui est publiée dans le Doc 8632 — *Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international*. Le Conseil a examiné la différence entre une redevance et une taxe, et il l'explique comme suit dans l'avant-propos du Doc 9082 : « (...) une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, et [une] taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité ni en fonction de coûts précis. »

Redevance de sécurité aérienne : considérations préliminaires

5.3.17 Dans la détermination des coûts à recouvrer au moyen de redevances et de droits, une RSOO peut choisir de recouvrer moins que l'intégralité de ses coûts en reconnaissance d'avantages locaux et régionaux. Le recouvrement intégral des coûts doit constituer une progression, des contributions de l'État à l'application de redevances et de droits. Il incombe à chaque RSOO et à ses États membres de décider si, quand et à quel niveau il convient d'imposer des redevances de service.

5.3.18 Certains États de régions en développement peuvent avoir de la difficulté à financer leurs fonctions de supervision de la sécurité. Cela pourrait justifier l'utilisation d'une redevance de sécurité aérienne³ comme source de recettes, ce qui ferait en fin de compte supporter aux utilisateurs une part équitable du coût de la fourniture de la supervision de la sécurité. La redevance de sécurité aérienne permettrait de recouvrer le coût de la fourniture de certaines fonctions et services de supervision de la sécurité. Il faut donc qu'elle ait un rapport avec les coûts, les recettes provenant des redevances de sécurité aérienne devant correspondre aux coûts de ces fonctions et services (encore que certains subventionnements croisés dans la RSOO seraient inévitables).

5.3.19 Le recouvrement partiel des coûts liés à la supervision de la sécurité au moyen d'une redevance passager est une option que les RSOO devraient examiner avec la plus grande précaution et n'utiliser qu'après avoir soigneusement évalué et justifié les coûts liés aux services fournis. L'utilisation d'une redevance de sécurité aérienne est conforme au Doc 9082, section 1, § 2, alinéa i), qui recommande que les États « n'autorisent l'imposition de redevances qu'aux seuls services et fonctions qui sont fournis pour les activités de l'aviation civile, qui leur sont directement liés, ou qui sont dans leur intérêt en dernière analyse ».

5.3.20 Des préoccupations ont été soulevées concernant la gestion des recettes découlant de l'imposition d'une redevance de sécurité aérienne perçue auprès des passagers. Cette approche devrait donc être accompagnée de sauvegardes appropriées comme des consultations et accords avec les États membres d'une RSOO et avec les usagers.

5.3.21 Les redevances de sécurité aérienne perçues auprès des passagers pourraient mener à un financement croisé entre usagers commerciaux et autres usagers du système (vols non-passagers ou vols d'aviation générale/d'affaires). Il faudrait accorder une attention spéciale aux coûts des services à recouvrer au moyen de redevances d'usage pour éviter un tel subventionnement croisé. Les coûts directement imputables comme ceux de la délivrance de licences devraient être recouverts directement auprès des usagers qui bénéficient de ces services si aucune autre source de financement comme la taxation n'est disponible.

3. La définition de « redevance de sécurité aérienne » figure dans les Définitions du présent document.

5.3.22 Des sauvegardes strictes devraient être mises en place par les États membres d'une RSOO dans les accords, règlements ou politiques constitutifs, y compris la supervision efficace et transparente des redevances imposées et des systèmes de gestion de performance connexes, ainsi qu'une comptabilité exhaustive et transparente, avec l'assurance que les recettes résultantes provenant des redevances soient et restent affectées aux fonctions de supervision de la sécurité de l'aviation civile de la RSOO.

5.3.23 Une redevance de sécurité aérienne à percevoir auprès des passagers peut être adoptée après une évaluation exhaustive des coûts de la RSOO, et seulement s'il est estimé que toutes les contributions possibles des États membres ainsi que les recettes provenant des services et d'autres sources sont insuffisantes.

5.3.24 Dans le calcul d'un taux raisonnable pour la redevance de sécurité aérienne, il faut tenir compte des risques potentiellement importants auxquels sont exposées les RSOO, comme les attentes non réalistes en matière d'activités, la sous-estimation des coûts, la capacité de réduire les coûts, et les coûts cachés. Il incombe à la RSOO et à ses États membres de décider si une redevance de sécurité aérienne est nécessaire et comment déterminer une redevance raisonnable, au cas par cas, et en fonction de principes financiers solides.

5.3.25 Pour assurer le respect des politiques de l'OACI en matière de redevances, les quatre principes clés de l'établissement des redevances adoptés par la CEANS (à savoir la non-discrimination, la relation avec les coûts, la transparence et la consultation des usagers) devraient être inclus dans les accords, règlements ou politiques constitutifs de la RSOO.

Assiette des coûts

5.3.26 **Établissement de l'assiette des coûts.** Dans la détermination de l'assiette des coûts d'une RSOO, il faut tenir compte du fait que le coût à imputer est le coût intégral de la prestation des services de supervision de la sécurité, y compris les installations et services, la maintenance, les inspections et autres opérations, la gestion et l'administration, et les dépenses de capital.

5.3.27 Les redevances particulières des divers services et fonctions fournis par une RSOO ne devraient pas être établies avant que tous les coûts de la RSOO soient pleinement évalués et répartis sur une base objective. Plus précisément, la RSOO devrait commencer par évaluer la structure complète de ses coûts, y compris les dépenses d'exploitation directes et les frais généraux (p. ex. les traitements des équipes administratives, les dépenses de bureau, etc., en fonction de sa charte). À ce stade, la capacité des États de contribuer devrait être prise en considération, et toute contribution de ce genre devrait être déduite des coûts à imputer aux usagers. Il faut souligner que les opérations de la RSOO devraient être efficaces et rentables et que ses comptes devraient être transparents et accessibles à toutes les parties intéressées comme les États membres, les réglementeurs et les usagers.

5.3.28 Enfin, bien que les RSOO doivent garder des données suffisamment détaillées sur les coûts pour faciliter la transparence et la consultation, il pourrait être utile d'établir des bases de données plus générales dans certains cas en vue de l'établissement des redevances. Cela doit se faire sur une base logique et transparente et être accompagné de sauvegardes, s'il y a lieu, pour assurer le respect des quatre principes clés de l'établissement des redevances.

5.3.29 **Aspects redevances/recouvrement des coûts.** Pour établir une redevance de sécurité aérienne sur une base financière solide, il est nécessaire que la RSOO passe par les étapes suivantes :

- a) établir une projection de ses activités dans la région, appuyée par un plan d'activités solide et un budget opérationnel annuel ;
- b) calculer le manque à gagner (après déduction des contributions des États membres et d'autres parties ainsi que des recettes provenant des droits appliqués pour les services) que la redevance de sécurité aérienne est censée couvrir, pour justifier le niveau de la redevance ;

- c) imputer la redevance de sécurité aérienne de façon juste, équitable et transparente.

En outre, dans un système où la RSOO devrait être clairement séparée des autres activités entreprises par les États participants, les dépenses doivent être explicitement et publiquement liées aux coûts prévus des activités sur des périodes annuelles (c'est-à-dire que des « comptes » sont fournis aux États participants et aux usagers), compte tenu des recettes provenant d'autres sources (contributions des États participants, subventions, droits appliqués à des services, etc.).

5.3.30 Comme pratique de bonne gouvernance, il faudrait établir un mécanisme pour veiller à ce que le calcul des redevances et/ou droits de l'année suivante tienne compte de tout excédent ou déficit (mécanisme de sur/sous-recouvrement). Ce mécanisme pourrait aussi se baser sur l'hypothèse d'une fluctuation régulière des redevances et/ou droits, à condition qu'elle soit expressément liée aux coûts démontrables de la RSOO.

Systemes de redevances

5.3.31 **Considérations générales.** Tout système de redevances devrait, dans la mesure du possible, être simple, équitable et, en ce qui concerne les redevances de sécurité aérienne, être susceptible d'application générale sur une base régionale. Le coût administratif de la perception des redevances de sécurité aérienne ne devrait pas dépasser une proportion raisonnable des redevances perçues.

5.3.32 Les redevances ne devraient pas être imposées de façon à décourager l'utilisation des services de la RSOO nécessaires à la sécurité, comme la vérification des pilotes, la certification des aéronefs, les audits locaux et autres services. La réalisation des fonctions de supervision de la sécurité exigée dans la Convention de Chicago et ses Annexes est jugée essentielle à la sécurité et à l'efficacité. Les systèmes de redevances des RSOO devraient être basés sur le coût de la fourniture des fonctions de supervision de la sécurité et sur l'efficacité des services assurés.

5.3.33 Enfin, il est d'une importance capitale que toute redevance de sécurité aérienne soit perçue de telle façon que le service ne soit pas facturé deux fois par la RSOO et un État membre pour la même utilisation. Pour qu'une région applique une redevance de sécurité aérienne à percevoir auprès des passagers, il faut obligatoirement comme première étape veiller à éviter la surperception et le financement croisé d'autres activités. Cela ne peut être réalisé que par l'application des principes de base de l'établissement de redevances que sont la non-discrimination, la relation avec les coûts, la transparence et la consultation des usagers. Dans les cas où certains rôles pourraient mener à la superposition ou au chevauchement non prévus des fonctions et activités entre l'État et la RSOO (p. ex. inspection ponctuelle ou sur l'aire de trafic, enquêtes, surveillance), les coûts devraient être clairement définis aux fins de l'établissement des redevances, et les rôles devraient être coordonnés pour éviter le chevauchement des travaux (et la double imputation correspondante des redevances) et pour améliorer l'efficacité.

5.3.34 **Perception conjointe des redevances.** Il se peut qu'une RSOO envisage d'externaliser la perception de la redevance de sécurité aérienne à un agent (ou organisme), qu'il soit surveillé/administré par l'État ou non. En pareil cas, il est souhaitable que le droit administratif correspondant à la perception soit inclus dans les redevances. La RSOO devrait veiller à ce que le contrat conclu avec l'agent stipule que les droits et coûts de l'agent ne soient pas déduits des redevances perçues au nom de la RSOO mais ajoutés aux redevances perçues auprès des usagers. Les coûts attribuables devraient être transparents.

5.3.35 Il peut être utile de se reporter aux éléments indicatifs sur les organismes internationaux d'exploitation, les organismes conjoints de perception des redevances et le financement collectif qui figurent au Chapitre 3 du Doc 9161.

5.3.36 **Questions monétaires.** Il faut bien réfléchir à la devise qui va être utilisée pour la redevance de sécurité aérienne lorsque les conditions économiques régionales ne sont pas stables. Les fluctuations des devises locales, la conjoncture politique et économique et la perception uniforme découlant des systèmes locaux de billetterie risquent d'influer sur les résultats prévus.

5.3.37 Grâce à un organisme conjoint de perception des redevances, les fonds perçus peuvent être portés immédiatement au compte dont la RSOO peut être titulaire dans une banque (ou autre institution financière semblable), dans son propre territoire ou dans tout autre État qu'elle peut désigner. Cette méthode de perception peut également faciliter l'accès de la RSOO à une devise convertible. Bien qu'il soit recommandé dans le Doc 9082, section 1, § 24, alinéa i), que, dans des circonstances normales, les redevances d'usage soient libellées et payables dans la monnaie locale de l'État concerné, il est reconnu en même temps que les redevances peuvent être facturées à l'échelle régionale (p. ex. pour la redevance de sécurité aérienne). Par conséquent, il peut être avantageux pour les usagers comme pour les fournisseurs de libeller et de payer les redevances en une seule devise convertible [cf. Doc 9082, section 1, § 24, alinéa iv)].

5.3.38 D'autres éléments indicatifs sur la conversion des devises, le transfert des recettes et le paiement des dépenses locales figurent dans les *Politique et éléments indicatifs sur la réglementation économique du transport aérien international* (Doc 9587). En ce qui concerne les redevances d'usage, des éléments indicatifs supplémentaires sur les questions monétaires figurent dans le Doc 9082, section 1, § 24.

Chapitre 6

GESTION D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

6.1 GESTION POUR DES RÉSULTATS DE QUALITÉ

6.1.1 Le lancement réussi d'une RSOO serait impossible sans une définition claire de ses objectifs et de sa mission. Pour obtenir des résultats de qualité, il faut gérer en permanence la RSOO selon une méthode axée sur la performance ou basée sur les résultats pour faire en sorte qu'elle fonctionne toujours efficacement et durablement. Une RSOO représente un investissement non négligeable de la part de ses États membres, qui sont convaincus que la mise en commun de leurs ressources constitue le moyen le plus efficace d'assurer une supervision de la sécurité satisfaisante dans la région et le respect des spécifications de sécurité et des meilleures pratiques internationales. Ainsi, pour que ses États membres continuent de faire confiance à la RSOO, elle doit être capable de produire des résultats (c.-à-d. des extrants et des aboutissements) qui traduisent ses objectifs. Elle doit de plus être en mesure de produire des résultats tout en contrôlant sa propre performance pour s'assurer de sa conformité aux normes de qualité internationales reconnues. Les instruments de gestion les plus généralement utilisés de nos jours par plusieurs organisations internationales (dont l'OACI) pour réaliser cet objectif sont des stratégies de gestion axée sur la performance ou basée sur les résultats et des systèmes de gestion de la qualité.

Stratégies de gestion axée sur la performance ou basée sur les résultats (GAR)

6.1.2 Une stratégie GAR vise à améliorer l'efficacité de la gestion et la responsabilisation en définissant des résultats escomptés réalistes, en surveillant les progrès vers la réalisation des résultats escomptés, en intégrant les enseignements tirés aux décisions de gestion et en rendant compte de la performance de l'organisation¹. Dans le cadre d'une telle stratégie de gestion, les résultats sont les extrants, les aboutissements et les effets ou avantages découlant des activités de la RSOO. Les intrants (p. ex. les ressources humaines et financières) sont pris en compte par l'application de programmes et la conduite d'activités et ils sont transformés en extrants et en aboutissements.

6.1.3 Les extrants sont les produits immédiats (c.-à-d. les biens et les services) des activités de la RSOO (projets de normes et de directives ; règlements et manuels destinés aux inspecteurs ; nombre d'inspections, d'audits et d'autres activités de certification et de surveillance ; nombre de cours de formation donnés, etc.). Par « aboutissements », il faut entendre les changements auxquels les extrants ont contribué. Dans le cas d'une RSOO, il s'agirait de lois et de règlements aéronautiques conformes aux SARP de l'OACI, de directives très détaillées destinées aux inspecteurs, d'un inspectorat bien formé et d'un programme de délivrance de licences, certificats, autorisations et approbations et de surveillance bien exécuté. Les aboutissements donnent lieu en bout de ligne à des effets bénéfiques tels qu'une augmentation des niveaux de mise en œuvre effective des éléments cruciaux de la supervision de la sécurité par les États membres, une diminution des taux d'accidents et un transport aérien régional plus sûr. Un effet à plus long terme pourrait être des niveaux plus élevés de trafic touristique et d'affaires vers la région et une contribution du transport aérien à l'augmentation des investissements des entreprises et de l'activité économique.

1. « Results-based Management in Canadian International Development Agency », CIDA, janvier 1999, cité dans « Results-based Management: Concepts and Methodology », *UNDP Results Framework, Technical Note: 2000*.

6.1.4 Essentiellement, cette stratégie de gestion exigerait que l'on mette constamment l'accent sur les besoins des États membres et sur les résultats des activités de la RSOO (c.-à-d. les extrants, les aboutissements, les avantages et les effets) plutôt que sur les intrants et les activités elles-mêmes. C'est pourquoi la capacité de mesurer et d'évaluer les réalisations de la RSOO et de tirer parti des enseignements tirés est un élément important. La mesure et l'évaluation présupposent aussi que des normes de qualité ont été fixées, au regard desquelles on peut déterminer dans quelle mesure la RSOO répond aux attentes de ses États membres et des autres parties intéressées.

Systèmes de gestion de la qualité (SGQ)

6.1.5 La gestion de la qualité a été mise en œuvre il y a un certain nombre d'années par diverses organisations de l'aviation, dont des prestataires de services aéronautiques, des compagnies aériennes et des autorités de l'aviation civile, et elle est déjà décrite avec un certain degré de détail dans d'autres documents de l'OACI, comme le *Manuel de gestion de la sécurité (MGS)* (Doc 9859). La Section de la surveillance continue et de la supervision (CMO) de l'OACI a elle-même établi un système de gestion de la qualité conforme à la norme ISO 9001:2008 *Systèmes de management de la qualité — Exigences*. Le manuel de la Section CMO concernant la qualité définit la gestion de la qualité comme étant un ensemble d'activités coordonnées permettant d'orienter et de contrôler un organisme en matière de qualité et décrit la nécessité de mettre en place des exigences relatives aux systèmes de gestion de la qualité dans le but de :

- a) fournir systématiquement des produits et des services qui répondent aux exigences des clients, des lois et des règlements concernant la surveillance de la sécurité ainsi que les activités et renseignements relatifs à la supervision de la sécurité ;
- b) garantir la satisfaction des clients grâce à l'application effective du système de qualité, y compris des processus d'amélioration constante et d'assurance de la conformité avec les spécifications.

6.1.6 Le programme de gestion de la qualité d'une RSOO devrait définir et établir sa politique et ses objectifs de qualité. Bien appliqué, un système de gestion de la qualité devrait faire en sorte :

- a) que la RSOO dispose des éléments nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'économie et atténuer les risques liés à la prestation de ses services ;
- b) que les procédures soient appliquées de façon homogène et conformément aux spécifications pertinentes ;
- c) que les problèmes et les cas de non-conformité soient mis en évidence et réglés ;
- d) que la RSOO examine et améliore constamment ses processus, méthodes, produits et services.

6.1.7 Pour que la RSOO puisse demeurer efficace, il est important qu'elle mette en place un système de gestion de la qualité qui porte au minimum sur l'élaboration et la documentation des processus et des procédures, l'amélioration continue, la conduite d'audits internes et externes, et la surveillance et l'évaluation des activités permanentes, y compris la surveillance des mesures correctrices et le retour d'information. Tout comme dans d'autres organisations (dont la Section CMO de l'OACI), la RSOO peut décider d'établir un SGQ conforme à la norme ISO 9001:2008 ou à toute autre norme internationale de gestion de la qualité.

Systèmes de gestion intégrés (SGI)

6.1.8 Le Doc 9859 examine longuement la question de la relation entre le SGQ et le système de gestion de la sécurité (SGS) et signale qu'en dépit de leurs nombreux points communs, ces systèmes présentent d'importantes différences. Il indique très clairement que le SGS d'une organisation concerne les aspects sécurité, humain et

organisationnel de ses activités alors que le SGQ concerne les produits et services de l'organisation et la nécessité de les mettre à disposition conformément à des normes spécifiques et à la satisfaction des clients. Parallèlement toutefois, il est important de bien comprendre qu'il existe une relation complémentaire, voire synergique, entre le SGS et le SGQ, le SGS pouvant aisément inclure les politiques et principes concernant à la fois la sécurité et la qualité. De fait, il peut exister une forte relation d'interdépendance entre le système GAR, un SGQ et un SGS, dans la mesure où ces trois systèmes de gestion doivent être planifiés, dépendent d'activités de mesure et de surveillance, concernent l'organisation dans sa totalité et visent à produire des améliorations constantes. De plus, les systèmes GAR et les SGQ sont basés sur une approche processus de la gestion, selon lequel les intrants sont utilisés de manière à donner lieu à des produits et des services de sécurité de l'aviation qui servent d'extrants, des aboutissements et des effets bénéfiques à plus long terme pour les clients.

6.1.9 C'est pour cette raison que certaines organisations, comme l'AESA, ont décidé qu'un système de gestion intégré (SGI) serait le meilleur moyen de satisfaire à un éventail de normes et de bonnes pratiques internationales. Le SGI de l'AESA gère tous les processus de l'Agence conformément à son énoncé de mission et à ses objectifs et de manière à ce que la qualité des services qu'elle fournit réponde aux attentes des parties prenantes sans porter atteinte à la sécurité ni à la protection de l'environnement. La Figure 6-1 résume la Décision 2009/089/F, du 3 août 2009, du Directeur exécutif de l'AESA, relative au SGI de l'Agence.

6.1.10 Un SGI est, pour une RSOO, le meilleur moyen de faire en sorte qu'elle puisse atteindre ses objectifs, qui consistent à améliorer les moyens de supervision de la sécurité de ses États membres. Toutefois, indépendamment du système de gestion particulier qu'elle adoptera, la direction de la RSOO devrait toujours porter une attention prioritaire aux besoins de ses États membres et à sa capacité de produire des extrants qui donnent lieu à des aboutissements et à des effets bénéfiques satisfaisants. Pour ce faire, la RSOO devrait pouvoir surveiller et mesurer ses processus de gestion et les services qu'elle fournit pour qu'ils soient toujours conformes aux normes et aux meilleures pratiques internationales en matière de qualité. Les stratégies de gestion analysées dans le présent chapitre fourniront à une RSOO les meilleures armes pour obtenir ces résultats.

6.1.11 La gestion des relations avec les entités extérieures, dont les organisations de l'aviation telles que l'OACI et l'industrie de l'aviation elle-même, est un élément important de la gestion continue de la RSOO. L'entretien de ces relations est crucial pour la croissance et la viabilité de l'organisation car elles lui fournissent un moyen de canaliser vers elle appui et assistance.

6.2 RÔLE DE L'OACI

6.2.1 L'OACI joue un rôle essentiel en encourageant l'établissement de RSOO comme un moyen parmi d'autres pour les États d'une région ou sous-région donnée de mettre en commun leurs ressources et de travailler ensemble à renforcer leur capacité de supervision de la sécurité, réduire les taux d'accidents et améliorer la sécurité de l'aviation. De plus, l'OACI collabore étroitement avec les États et les RSOO en aidant non seulement à l'établissement des RSOO mais aussi à leur gestion courante. Toutefois, pour veiller à ce que les ressources de l'OACI soient utilisées au mieux, il est important que son appui repose :

- a) sur des objectifs stratégiques bien définis et documentés, dont la préparation appelle la participation active des autorités de l'aviation civile des États membres ;
- b) sur le solide engagement politique des gouvernements et des administrations participants en faveur du concept de RSOO ;
- c) sur un certain degré d'assurance quant à la viabilité et à la pérennité de la RSOO qui sera établie.

Article 1

Système de management intégré

L'Agence mettra en œuvre un Système de management intégré.

Un système de management intégré est un système intégré unique utilisé par une organisation pour gérer la totalité de ses processus, dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation et de satisfaire les parties prenantes de manière équitable.

Toutes les directions et tous les départements de l'Agence organiseront la planification, les tâches, la surveillance, les vérifications et l'amélioration continue dans le cadre du système de management intégré, en particulier en utilisant les outils et la méthodologie mis en place à cet effet.

Le système de management intégré comprend au minimum :

- un processus de planification assurant la cohérence de tous les objectifs définis pour les divers champs d'activité et à différents niveaux [stratégique, opérationnel (processus), au niveau des directions, individuel] ;
- une bonne gestion des processus que l'Agence a déjà mis en place ainsi que de ceux qu'elle mettra en place pour remplir ses missions et respecter ses exigences légales et les interactions entre processus. Cela implique aussi de rédiger les documents nécessaires (p. ex. politiques, procédures) pour assurer les nécessaires compétence, fonctionnement, contrôle et traçabilité des processus ;
- une gestion des risques opérationnels de l'Agence ;
- une gestion de ressources suffisantes compte tenu des objectifs, justifiée en conséquence, avec possibilité d'adaptation lors d'examens ultérieurs ;
- un système de vérifications et de mesures, comprenant des indicateurs de performance clés et une analyse de données (p. ex. analyse de sécurité, rétro-information des parties prenantes, audits) ;
- un système de suivi efficace des mesures correctives et préventives ;
- un examen du système de management intégré à intervalles planifiés, par les directeurs, afin d'assurer la pertinence, l'adéquation et l'efficacité du système (processus de revue de direction) ;
- un système de gestion du changement, en particulier les changements apportés aux réglementations.

Le directeur exécutif est chargé de la mise en œuvre du système de management intégré. Le chef de la section Qualité du département Audit interne et Qualité est chargé de fournir le cadre et les méthodes de mise en œuvre.

Figure 6-1. Résumé de la Décision 2009/089/F du Directeur exécutif de l'AESA

6.2.2 Dans la Résolution A37-8, sur la coopération et l'assistance régionales pour résoudre les carences en matière de sécurité, qu'elle a adoptée à sa 37^e session, en octobre 2010, l'Assemblée de l'OACI a chargé le Conseil de l'OACI de promouvoir le concept de la coopération régionale pour renforcer la sécurité et la supervision de la sécurité, notamment l'établissement de RSOO. Elle a de plus instamment prié les États contractants de développer et

d'intensifier encore plus la coopération régionale et sous-régionale pour promouvoir le plus haut degré possible de sécurité de l'aviation. À cette fin et pour officialiser la coopération de l'OACI avec les organismes régionaux et l'assistance qu'elle leur apporte, le Conseil de l'OACI a approuvé, le 23 octobre 2009, la *Politique de l'OACI sur la coopération régionale* et un *Cadre de l'OACI pour la coopération régionale*, et il a chargé le Secrétaire général de formuler un plan d'action pour leur mise en œuvre. Il a été de plus convenu que la *Politique* devrait être guidée par l'assistance que l'OACI fournit dans la mesure du possible aux États contractants, avec les avis et toute autre forme de soutien, dans les domaines techniques et de politique de l'aviation civile internationale, grâce à la coopération avec les organisations régionales et les organismes régionaux de l'aviation civile. Dans sa Résolution A37-21, sur la coopération avec les organisations régionales et les organismes régionaux de l'aviation civile, qu'elle a également adoptée à sa 37^e session, l'Assemblée de l'OACI a repris à son compte la *Politique* et le *Cadre de l'OACI pour la coopération régionale* et elle a instamment prié les États, entre autres, d'appuyer leurs organisations régionales et leurs organismes régionaux de l'aviation civile en concluant des ententes appropriées avec l'OACI.

6.2.3 La *Politique* et le *Cadre* fournissent un soutien et des éléments d'orientation pour les travaux que l'OACI effectue avec les RSOO en visant à promouvoir la coopération grâce à un plus grand usage des meilleures pratiques et à une meilleure utilisation des ressources, compte tenu des différents niveaux de compétence des États. La *Politique* a pour objectifs d'éviter les doubles emplois et d'harmoniser les améliorations dans les domaines techniques et/ou de politique dans toutes les régions. Ce résultat est obtenu par la création de partenariats étroits avec les organisations régionales et les organismes régionaux de l'aviation civile, la mise à disposition des experts et des ressources nécessaires aux fonctions concernant l'infrastructure et la supervision de l'aviation, le partage des renseignements, la promulgation de lois de l'aviation civile selon les besoins et la prise en compte de la formation spécialisée dans les plans nationaux et régionaux. Un plan stratégique a été dressé pour l'application de la *Politique*.

6.2.4 L'OACI apporte une assistance aux États qui sont disposés à conclure avec elle un accord de coopération pour l'établissement et la gestion d'une RSOO. L'assistance peut prendre la forme du recrutement d'experts qui aideront la RSOO dans ses activités de gestion et ses activités techniques. L'OACI peut mettre à la disposition d'une RSOO des services de consultation et des consultants qui formuleront avec elle les stratégies de gestion examinées au § 6.1. Cette assistance peut être combinée à la formation du personnel de la région servie par la RSOO pour renforcer sa capacité de gestion et sa compétence technique. L'OACI peut aussi fournir à la RSOO un appui technique et logistique ainsi que des renseignements et des documents dont elle peut avoir besoin et, à la demande des États membres, elle peut accepter de surveiller périodiquement l'efficacité de la RSOO en procédant à des audits, etc.

6.2.5 L'OACI peut fournir à une RSOO des avis ou lui proposer la meilleure marche à suivre pour les activités nécessaires dont elle ne peut s'acquitter elle-même, ou agir en toute autre capacité que les États membres de la RSOO jugeront appropriée et nécessaire. De plus, l'Organisation peut aider à l'établissement d'une assistance financière par le truchement du Fonds SAFE, en facilitant le financement par d'autres États ou en obtenant le soutien d'autres organisations régionales ou internationales. Le Chapitre 5 contient des indications très détaillées sur les différentes possibilités de financement d'une RSOO.

6.2.6 Dans le contexte général de la *Politique* et du *Cadre* de coopération régionale adoptés par l'OACI, les relations entre l'OACI et une RSOO portent normalement sur une variété de questions : arrangement pour que chaque organisation puisse assister aux réunions de l'autre, échange de renseignements et de données sur la sécurité, types et degrés d'assistance à apporter par l'OACI, etc. Si l'assistance doit être fournie dans le cadre du Programme de coopération technique (PCT), un accord supplémentaire, par exemple un accord de services de gestion (ASG), peut être conclu. L'ASG contient de plus amples détails sur l'assistance à apporter ainsi que sur les considérations financières, logistiques et administratives connexes qui régissent la fourniture d'assistance dans le cadre du PCT.

6.2.7 L'assistance est un élément important du rôle que l'OACI joue auprès des RSOO. Toutefois, le véritable objet du *Cadre pour la coopération régionale* est de veiller à ce que, conformément à huit orientations stratégiques, tous les domaines de la coopération régionale soient couverts. Il s'agit d'efforts communs pour : l'harmonisation, entre les États, de la législation, des règlements et des procédures de l'aviation civile basés sur l'application des SARP de l'OACI ; la compréhension des rôles et responsabilités de chacun ; l'amélioration des mécanismes de consultation et de

coopération, notamment l'échange de renseignements ; la coordination de la planification et de la mise en œuvre des programmes entre l'OACI et les organismes régionaux de l'aviation civile ; l'examen périodique des questions régionales ; l'utilisation optimale des ressources à l'OACI ; le partage des compétences et expertises ; la formation commune et le renforcement des capacités. La *Politique* et le *Cadre pour la coopération régionale* permettent d'établir des relations d'appui mutuel entre l'OACI et les RSOO, grâce auxquelles l'OACI aide les RSOO et leurs États membres à renforcer leurs moyens de supervision de la sécurité dans leurs régions respectives et les RSOO favorisent l'application des SARP de l'OACI.

6.3 RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS DE L'AVIATION

6.3.1 La gestion d'une RSOO exige l'établissement et le maintien de relations non seulement avec l'OACI mais aussi avec d'autres organisations internationales et régionales liées à l'aviation, la communauté des donateurs et les partenaires de l'industrie. Ayant décidé d'établir une RSOO, et pour renforcer leurs moyens de supervision de la sécurité, les États membres peuvent coopérer dans tous les domaines de l'aviation civile internationale, en particulier ceux de la sécurité, de l'environnement et de la gestion du trafic aérien, dans le cadre de leurs mandats respectifs, notamment dans les activités suivantes :

- a) élaborer des lois et règlements de l'aviation ;
- b) tenir des manifestations et réunions internationales ;
- c) trouver des ressources financières ;
- d) échanger des renseignements et des données sur la sécurité ;
- e) former du personnel technique et administratif ;
- f) trouver des domaines d'intérêt commun.

6.3.2 Lorsqu'ils établissent une RSOO, les États membres peuvent procéder à différents degrés de consultation et créer et entretenir des relations avec d'autres organisations liées à l'aviation grâce :

- a) à l'échange de lettres et de documents ;
- b) à des liens de sites web ;
- c) à des visites réciproques ;
- d) à des invitations d'assister à des réunions ;
- e) à des activités de consultation et de coordination.

6.3.3 Les exploitants aériens, les organismes de maintenance des aéronefs et les prestataires de services sont responsables de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité de l'exploitation aérienne et notamment du respect de toutes les lois et de tous les règlements de l'aviation civile éventuellement promulgués par l'État d'immatriculation, l'État de l'exploitant et les États où leurs aéronefs sont utilisés. L'établissement d'une RSOO et l'adoption de spécifications et procédures harmonisées ou communes pour la délivrance des licences du personnel, l'agrément des établissements de formation en aviation, la certification des exploitants et l'agrément des organismes de maintenance ne devraient pas augmenter les coûts d'exploitation de l'aviation. De fait, ils peuvent faciliter et rationaliser les processus de certification et de supervision de la sécurité en harmonisant et fournissant systématiquement les éléments d'orientation, les

procédures d'exploitation et d'autres renseignements. Pareille collaboration dans une région peut aider l'industrie à développer ses activités et à utiliser au mieux les aéronefs et le personnel, et contribuer à la reconnaissance mutuelle des certificats et licences délivrés par les États membres. Elle favoriserait aussi de meilleures activités de mise à exécution auprès des exploitants aériens et des prestataires de services qui présentent des carences au chapitre de la conformité aux normes internationales.

Chapitre 7

MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME RÉGIONAL DE SÉCURITÉ

7.1 INTRODUCTION

Le *Manuel de gestion de la sécurité (MGS)* (Doc 9859) décrit en détail les composants d'un programme national de sécurité (PNS) ainsi qu'un cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un PNS. Un PNS efficace devrait être une condition préalable à la mise en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité élaborés par les prestataires de services. Le présent chapitre examine une méthode basée sur les performances pour la gestion de la sécurité à l'échelon régional ou sous-régional, sous la forme d'un programme régional de sécurité (PRS), ainsi que le rôle de la RSOO dans l'élaboration et la mise en œuvre du PRS. Y sont analysés les composants et le cadre du PNS et comment on peut les adapter à un PRS. L'adaptation ne devrait pas consister simplement à juxtaposer les programmes de sécurité établis par les États membres de la RSOO mais à les rassembler dans un programme global qui les intègre en un ensemble harmonisé ou commun, au niveau régional ou sous-régional, et qui enrichit les PNS individuels.

7.2 COMPOSANTS D'UN PRS

7.2.1 Ainsi qu'il est expliqué au Chapitre 6, pour qu'une RSOO exerce son mandat avec une efficacité soutenue, sa méthode de gestion devrait être basée sur les performances en vue de la réalisation d'objectifs clairement définis et permettre de mesurer les progrès, d'analyser les risques, d'assurer la qualité et de rechercher l'amélioration continue. L'élaboration et la mise en œuvre d'un PRS exigent que la RSOO applique les mêmes principes de gestion au renforcement de la sécurité dans sa région ou sous-région. À cet égard, les quatre composants d'un PNS, à savoir une politique et des objectifs de sécurité, la gestion du risque de sécurité, l'assurance de la sécurité et la promotion de la sécurité, peuvent, avec une certaine adaptation, s'appliquer tout aussi bien à un PRS.

7.2.2 Ainsi qu'il sera expliqué, ces quatre composants peuvent être appliqués à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de sécurité de toute une région ou sous-région. Toutefois, même si certains des éléments faisant partie de chaque composant peuvent déjà relever du mandat d'une RSOO, il faudra peut-être en adapter d'autres pour qu'ils conviennent au rôle de la RSOO dans la mise en œuvre d'un PRS.

7.3 POLITIQUE ET OBJECTIFS DE SÉCURITÉ

7.3.1 Dans le cas d'un PRS, ce composant consisterait à superviser la gestion de la sécurité au niveau régional ou sous-régional et comprendrait une définition des exigences et des responsabilités de la RSOO et des autorités de l'aviation civile de ses États membres. De même, les exigences et les responsabilités d'un service indépendant d'enquête sur les accidents devraient être prises en compte dans ce composant. À cette fin, il faudrait envisager un organisme régional d'enquête sur les accidents et incidents (RAIO), tel que décrit dans le *Manuel sur les organismes régionaux d'enquête sur les accidents et incidents* (Doc 9946). La politique et les objectifs de sécurité définissent l'orientation générale de la RSOO et devraient figurer dans l'accord relatif à l'organisation et dans tous les autres

documents qui régissent les procédures, contrôles et les processus de mesures correctrices de la RSOO. Ils devraient aussi définir le niveau de sécurité acceptable (ALoS¹) que le PRS devrait permettre d'atteindre.

7.3.2 Le composant « politique et objectifs de sécurité » peut être subdivisé en quatre éléments : cadre législatif en matière de sécurité, responsabilités en matière de sécurité, enquêtes sur les accidents et incidents et politique d'application (mise à exécution).

Cadre législatif en matière de sécurité

7.3.3 Les États d'une région ou sous-région donnée peuvent adopter un cadre législatif et de réglementation commun ou, quand ce n'est pas possible, s'efforcer d'harmoniser leurs prescriptions nationales. Dans le cas de l'AESA, par exemple, le Règlement de base autorise l'Agence à appliquer les lois de l'Union européenne (UE) sur la sécurité en donnant des pouvoirs de mise à exécution partagés aux États membres de la Commission européenne et de l'UE. L'AESA demeure cependant la seule RSOO qui ait des pouvoirs de réglementation et d'exécution. La plupart des RSOO ne fonctionnent pas dans un cadre législatif régional commun mais doivent appliquer les différentes lois et les différents règlements nationaux de leurs États membres. Dans ces circonstances, le cadre institutionnel régional de la sécurité de l'aviation est renforcé par l'harmonisation des différents régimes nationaux, ce qui permet une coopération régionale en matière de supervision de la sécurité et facilite la prestation des services par la RSOO à ses États membres.

7.3.4 Les dispositions législatives et réglementaires communes peuvent prendre la forme d'instruments juridiques différents promulgués par une autorité multinationale pour être adaptés par ses États membres et repris dans leur régime juridique national, compte tenu des exigences en matière de réglementation et/ou du régime constitutionnel de chaque État. Les membres forment une entité juridique par l'adoption d'un traité international en vue de respecter un ensemble de dispositions législatives et réglementaires communes et de les adopter pour les appliquer sur leur territoire. Un tel cadre offre des avantages, notamment de permettre d'élaborer, d'amender et de diffuser rapidement les dispositions concernant l'aviation civile, ce qui favorise la cohérence à l'échelle régionale, et de faciliter la mise en œuvre par les États. Cela dit, il comporte aussi des inconvénients, comme la nécessité de ressources supplémentaires pour collecter, traduire et diffuser les documents juridiques. Dans un régime de réglementation commun, une autorité centrale a l'obligation d'élaborer des règlements.

7.3.5 Normalement, la mise en place d'un cadre de réglementation commun dure plusieurs années et peut être réalisée par étapes. Par exemple, les compétences de l'AESA étaient initialement limitées à la navigabilité avant d'être élargies, quelques années plus tard, à l'exploitation aérienne, aux licences du personnel, aux aérodromes et à la réglementation de la sécurité des services de navigation aérienne. Toutefois, même en Europe, les États continuent d'avoir l'obligation de veiller à ce que les activités de l'aviation qui relèvent de leur compétence respectent les règlements communs et, dans les domaines qui ne sont pas visés par ces règlements, ils continuent d'avoir la responsabilité de promulguer leurs propres lois et règlements nationaux.

7.3.6 En l'absence de dispositions législatives et réglementaires communes, un groupe d'États peuvent décider d'harmoniser leurs prescriptions nationales pour faciliter la création d'un cadre juridique homogène dans leur région ou sous-région. Chaque État du groupe continuerait à élaborer, promulguer et appliquer ses dispositions juridiques tout en collaborant avec les autres États à des fins de cohérence, d'efficacité et de normalisation. Les États s'inspirent souvent des textes d'autres organisations pour relever le défi de l'harmonisation, comme les Federal Aviation Regulations (FAR) des États-Unis, le règlement de l'UE ou le modèle conjoint OACI-FAA de règlement de l'aviation civile (MCAR). L'harmonisation des régimes juridiques a notamment pour avantage de permettre une collaboration régionale tout en laissant aux États le pouvoir d'élaborer, de promulguer et d'appliquer leurs propres règlements. Elle comporte toutefois aussi l'inconvénient de mobiliser des ressources administratives pour identifier les amendements des normes

1. Les Chapitres 6 et 11 du Doc 9859 contiennent des indications sur la définition de l'ALoS en ce qui concerne le PNS et les SGS des prestataires de services. Ces indications peuvent aisément être adaptées au PRS.

internationales et les modifications à apporter aux lois et règlements existants. Bien que la RSOO puisse aider ses États membres à mettre en évidence leurs différences par rapport aux SARP de l'OACI, les États ont toujours l'obligation de notifier leurs différences importantes à l'OACI.

7.3.7 Ces deux méthodes contribuent à l'efficacité de la RSOO en facilitant les activités de surveillance et en favorisant la compréhension à l'échelon régional des obligations en matière de sécurité de l'aviation internationale. Par exemple, la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) entretient des relations économiques étroites avec l'Amérique du Nord et l'Europe. Elle a formulé le Règlement latino-américain de l'aviation (LAR) pour harmoniser les règlements régionaux de l'aviation civile entre ses États membres et avec les FAR et les règlements européens. De plus, ces deux méthodes favorisent une infrastructure de l'aviation plus homogène et réduisent la charge de travail des prestataires de services et de l'inspection, pour ce qui est de comprendre et d'appliquer les multiples règlements nationaux de l'aviation des États de la région.

Responsabilités en matière de sécurité régionale

7.3.8 Les exigences et les responsabilités concernant l'établissement d'un PNS doivent être clairement établies et documentées au niveau de l'État, mais aussi à l'échelon de la région. Les responsabilités d'une RSOO et de ses États membres concernant l'élaboration et la mise en œuvre du PRS doivent elles aussi être clairement établies et documentées. Pour commencer, il faut les indiquer comme il convient dans l'accord relatif à la RSOO et veiller à ce qu'elles soient reprises dans les documents internes sur la politique et les procédures de la RSOO. Le plan d'activités et le plan financier de l'établissement et du fonctionnement de la RSOO devraient comporter des mesures assurant sa viabilité à long terme. La volonté des États membres de verser leur contribution financière ou de payer les services que leur fournit la RSOO témoigne de leur engagement à son égard et de l'efficacité de la mise en œuvre d'un PRS.

Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation

7.3.9 Dans le contexte du fonctionnement du PNS, la fonction d'enquête sur les accidents et incidents d'aviation devrait être indépendante des autres organismes de l'aviation nationale. De même, les enquêtes ne devraient pas relever de la compétence d'une RSOO. Quand la conduite des enquêtes a été déléguée à une région, un organisme régional d'enquête sur les accidents et incidents (RAIO) entièrement indépendant devrait être établi. Bien qu'une certaine coopération soit nécessaire dans quelques domaines entre la RSOO et le RAIO, il est important que ces deux organisations soient fonctionnellement indépendantes l'une de l'autre.

Politique d'application

7.3.10 La plupart des RSOO actuelles n'ont ni rôle direct ni pouvoir en matière de mise à exécution. Même l'AESA, qui, plus que toute autre RSOO, possède l'autorité d'un organisme de réglementation, a un pouvoir très limité à ce sujet. Pour l'essentiel, les recours juridiques à la disposition des particuliers et les moyens de mise à exécution continuent de provenir des régimes juridiques des États membres et de la Commission européenne. Bien que l'application de la loi de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la conformité aux normes exécutoires (certification et agrément), puisse être déléguée à l'Agence, une telle délégation de pouvoirs exécutifs demeure très exceptionnelle et intervient seulement quand une action centralisée est la seule manière de réaliser l'uniformité aux chapitres de la mise en œuvre et de l'efficacité.

7.3.11 La RSOO a pour rôle d'aider ses États membres à s'acquitter de leurs obligations concernant la délivrance des licences, permis, autorisations et approbations, la surveillance et l'élimination des carences de sécurité constatées, qui sont essentiellement des activités liées aux éléments cruciaux 6, 7 et 8 de la supervision de la sécurité. Dans ce rôle, elle peut adresser des avis et des recommandations à ses États membres sur les mesures à prendre quand le titulaire d'une licence ou d'un permis ne corrige pas les carences dans des délais prescrits. À cette fin, il faut cependant

que les inspecteurs de la RSOO connaissent bien les procédures et les moyens de mise à exécution de chacun des États membres de la RSOO. Pour faciliter le processus, en particulier dans un environnement SGS, les États membres de la RSOO devraient veiller à produire et fournir à la RSOO une politique de mise à exécution et des procédures connexes conformes aux lignes directrices de l'Appendice 4 au Chapitre 11 du Doc 9859.

7.3.12 Pour sa part, la RSOO devrait veiller à ce que ces renseignements figurent dans son manuel de politique et de procédures (ou dans un document équivalent). Ce manuel devrait aussi contenir une définition claire du rôle de la RSOO elle-même à l'égard des mesures de mise à exécution, et des instructions destinées aux inspecteurs sur les mesures à prendre et les moyens à utiliser quand les activités de surveillance de la RSOO justifient des mesures de mise à exécution.

7.4 GESTION DU RISQUE DE SÉCURITÉ À L'ÉCHELON RÉGIONAL

7.4.1 On attend d'une RSOO qu'elle aide ses États membres à appliquer leur PNS et, plus précisément, à formuler les spécifications qui régissent comment les exploitants aériens et autres prestataires de services dépistent les dangers et gèrent les risques de sécurité. Elle peut aussi être appelée à aider les États à évaluer les performances de sécurité des prestataires de services. Toutefois, la RSOO peut faire plus que simplement aider les États à appliquer leur programme national : elle peut jouer un rôle important en mettant en lumière les dangers communs à la région ou à la sous-région et en recommandant des mesures qui atténueront les risques qu'ils présentent.

7.4.2 Dans plusieurs régions du monde, des initiatives visant à déceler les dangers qui pèsent sur l'aviation aux niveaux national, régional et international sont en cours depuis de nombreuses années. En 1998, une initiative conjointe de l'Administration des États-Unis et du secteur de l'aviation a conduit à la création de l'Équipe pour la sécurité de l'aviation commerciale (CAST), qui avait pour tâche de réduire de 80 %, pour 2007, les taux d'accidents des États-Unis et aussi de réduire continuellement, au-delà de 2007, le risque d'accident d'aviation mortel aux États-Unis et dans l'aviation commerciale internationale. Cette initiative a conduit à la réalisation d'efforts similaires dans d'autres parties du monde, notamment l'Initiative européenne de sécurité stratégique (ESSI) en Europe et l'ancienne Équipe panaméricaine de sécurité de l'aviation (PAAST), qui a été remplacée par le Groupe régional panaméricain de sécurité de l'aviation (RASG-PA). En Europe, l'AESA publie un plan de sécurité décrivant, dans un même document, les dangers et les risques qui, à son avis, appellent des mesures à l'échelon régional. Les risques sont mis en évidence au moyen de renseignements fournis par les États membres et de données disponibles à l'AESA. Le plan couvre une période de quatre ans, est mis à jour tous les ans et décrit des lignes d'action spécifiques pour la solution de difficultés particulières. Ces lignes d'action concernent non seulement l'exploitation mais aussi des difficultés systémiques et énumèrent des résultats à atteindre clairs dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion de la sécurité.

7.4.3 L'établissement d'équipes régionales de sécurité s'est poursuivi avec la mise sur pied par un certain nombre de COSCAP de leurs propres équipes régionales de sécurité de l'aviation (RAST). C'est ainsi qu'existent actuellement une RAST associée au COSCAP de l'Asie du Sud-Est (SEARAST), une autre qui l'est au COSCAP du Sud de l'Asie (SARAST) et une troisième qui est associée au COSCAP de l'Asie du Nord (NARAST). De même, en Afrique, le COSCAP-BAG a créé la BAGRAST, qui est devenue par la suite la BAGASOO. Toutes ces équipes ont un objectif commun, qui est de mettre en évidence, de sélectionner et d'analyser les problèmes de sécurité et d'y réagir en élaborant et appliquant des plans d'action.

7.4.4 En 1997, l'OACI a élaboré la première version du Plan pour la sécurité de l'aviation dans le monde (GASP) en officialisant une série de conclusions et de recommandations formulées conjointement par l'OACI et le secteur de l'aviation. Une deuxième version du Plan a été publiée en 2007, compte tenu cette fois de la Feuille de route pour la sécurité de l'aviation dans le monde élaborée par un groupe de l'aviation appelé le Groupe sur la stratégie de sécurité de l'industrie (ISSG), en collaboration étroite avec l'OACI. La Feuille de route a été établie sur la base d'initiatives régionales guidées par les données, telles que la CAST, l'ESSI et la PAAST, et elle décrivait les meilleures pratiques qui permettent aux groupes existants de mettre en évidence les problèmes de sécurité et d'atténuer les risques. Les

meilleures pratiques indiquées dans la Feuille de route encouragent de plus les régions à élaborer leurs propres paramètres et justifications des risques pour la sécurité et appellent à l'adoption et au partage, à l'échelle mondiale, de techniques d'évaluation qualitative et quantitative des risques.

7.4.5 Les COSCAP qui ont déjà établi des RAST ont l'avantage de disposer d'un mécanisme qui leur permet de mettre en évidence et de gérer les risques de sécurité communs à leur région. En revanche, ceux qui n'ont pas encore établi de RAST devraient en créer une. Quand un COSCAP se transforme en une RSOO ou quand une RSOO est créée en l'absence d'un COSCAP, il faudrait maintenir la RAST en activité ou en créer une. Il appartiendra à la RSOO d'établir une RAST et d'en faire un de ses comités techniques ou une entité autonome. Quelle que soit la méthode choisie, il ne faut pas oublier que l'efficacité d'une RAST est tributaire de la participation active des représentants des administrations gouvernementales et de l'industrie.

7.5 ASSURANCE DE LA SÉCURITÉ À L'ÉCHELON RÉGIONAL

7.5.1 Une RSOO peut contribuer au renforcement des moyens de supervision de la sécurité de ses États membres et surveiller en leur nom le degré de mise en œuvre des huit éléments cruciaux de la supervision de la sécurité dans toute la région ou la sous-région. De plus, et tout comme dans un programme de sécurité à l'échelon national, la RSOO peut aider ses États membres à saisir et stocker les données sur les dangers et les risques pour la sécurité et faire en sorte que ces renseignements soient utilisés pour établir les priorités des activités de supervision dans toute la région.

Supervision de la sécurité

7.5.2 La RSOO peut aussi avoir la responsabilité d'un mécanisme régional d'inspection des États membres (comme les inspections de normalisation de l'AESA de l'Union européenne). Un tel mécanisme contribue à assurer l'application uniforme des règlements communs et à mettre en évidence les faiblesses des systèmes de supervision de la sécurité des États membres. À l'avenir, pareils mécanismes régionaux pourront aussi interagir plus efficacement avec la méthode de surveillance continue de l'OACI. Un bon système de supervision de la sécurité est un préalable indispensable à l'application d'un programme de sécurité au niveau de l'État ou de la région. Sans mise en œuvre effective des huit éléments cruciaux de la supervision de la sécurité, il n'est pas possible d'établir un programme de sécurité qui soit solide et qui permette de dépister et d'atténuer les risques qui pèsent sur la sécurité dans un État ou une région. Les éléments cruciaux d'un système de supervision de la sécurité sont essentiellement des moyens de défense de la sécurité nécessaires à l'application effective des lois, règlements, politiques et procédures concernant la sécurité. On attend des États membres qu'ils mettent en œuvre les éléments cruciaux d'une manière qui présume la responsabilité partagée de l'État et de toute la communauté de l'aviation de la région. Les éléments cruciaux de la supervision de la sécurité sont décrits en détail dans la Partie A du présent manuel.

7.5.3 Au niveau de la région, les huit éléments cruciaux s'appliquent tout aussi bien à une RSOO, en ce sens qu'on attend d'elle qu'elle fonctionne dans un environnement de réglementation commune ou harmonisée qui facilite l'exécution de son mandat. On attend aussi d'elle qu'elle ait une structure organisationnelle saine, composée d'un DE/DG appuyé par un personnel technique et non technique suffisant ayant les qualifications et l'expérience voulues. La RSOO devrait aussi être financée de manière à pouvoir poursuivre ses activités à long terme et être dotée d'un mandat qui en définit clairement la nature. Elle devrait aussi disposer des moyens de former son personnel et de lui fournir les outils techniques, le matériel et les indications qui lui permettront de remplir efficacement ses tâches. Elle devrait de plus être équipée comme il convient pour les fonctions de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation, de surveillance et de résolution des carences de sécurité de ses États membres, qu'elle exécute ces fonctions directement ou qu'elle les appuie seulement. Enfin, pour ce qui est de la résolution des problèmes de sécurité, la RSOO devrait être capable d'analyser les carences de sécurité de la région et de faire des recommandations pour les résoudre.

7.5.4 Beaucoup des questions concernant les éléments cruciaux, par exemple les cadres législatif et de réglementation, la structure organisationnelle, la résolution des problèmes de sécurité et les mesures de mise à exécution des règlements, ont déjà été examinées dans les chapitres précédents ou au début de ce chapitre. Les questions concernant la formation du personnel de la RSOO seront examinées au Chapitre 8. Le reste du présent chapitre traitera de la fourniture aux inspecteurs de la RSOO d'éléments d'orientation techniques, d'outils et de matériels, ainsi que des activités de la RSOO relatives à la délivrance des licences, permis, autorisations et approbations ainsi qu'à la surveillance et à l'élimination des carences de sécurité.

Éléments d'orientation, procédures et processus

7.5.5 L'élément crucial 5 de la supervision de la sécurité, c'est-à-dire la fourniture d'indications techniques, d'outils et de renseignements essentiels pour la sécurité, est important pour l'efficacité de la supervision aussi bien au niveau de la région qu'au niveau de l'État. La RSOO devrait élaborer et donner à tout son personnel technique des indications sur la manière de s'acquitter de ses fonctions particulières, y compris des procédures pour évaluer la documentation et démontrer que, du point de vue opérationnel, elle convient à la délivrance initiale et continue des licences, à la certification, à l'autorisation et à l'approbation des postulants. L'OACI a formulé et publié des éléments d'orientation techniques pour aider les États à appliquer les dispositions des Annexes à la Convention de Chicago, éléments que les RSOO peuvent aussi utiliser.

7.5.6 La RSOO devrait si possible utiliser les éléments existants, en les adaptant le cas échéant à la situation et aux besoins locaux. Elle pourra aussi, toutefois, avoir à élaborer et publier ses propres éléments d'orientation techniques pour aider les experts à appliquer les dispositions, processus, procédures et pratiques réglementaires ou législatifs. Il est essentiel aussi que la RSOO donne aux inspecteurs des indications sur son fonctionnement global ainsi que sur ses politiques et ses procédures. Les indications peuvent figurer dans un manuel de politique et de procédures, dont un exemple de table des matières figure à l'Appendice C.

7.5.7 Dans le cas de l'Europe, région dont l'aviation est régie par un cadre législatif et de réglementation commun, les exigences communes qui sont promulguées par les organismes de réglementation de l'UE et qui sont directement applicables dans les États membres de l'UE, ainsi que les politiques, procédures et autres éléments d'orientation élaborés par la RSOO devraient faciliter les activités de délivrance des licences du personnel, de certification, d'autorisation et d'approbation menées dans les États membres. Les experts techniques de la RSOO et les inspecteurs nationaux établiront aussi un échange actif de renseignements et de connaissances techniques afin d'assurer une supervision continue et harmonisée des activités de l'aviation dans la région. Cela devrait rehausser l'efficacité et l'utilité, améliorer la satisfaction des usagers et optimiser les ressources des États membres.

Un régime harmonisé ou commun de certification et de délivrance des licences

7.5.8 Un régime harmonisé ou commun de lois, règlements et procédures de l'aviation civile pour la délivrance des licences du personnel, l'agrément des établissements de formation en aviation, la certification des exploitants aériens, l'agrément des organismes de maintenance, de conception et de production et la certification des aérodromes devrait contribuer à réduire les coûts de fonctionnement à la fois des autorités de l'aviation civile et de l'aviation elle-même, ce qui faciliterait une saine croissance de l'industrie dans les États membres. Plus important encore, un tel régime devrait garantir que toutes ces activités sont menées uniformément à l'intérieur de la région ou sous-région et aussi améliorer l'homogénéité des inspections. En outre, ce régime devrait faciliter la formation des inspecteurs et du personnel technique de la RSOO. Des dispositions et des procédures législatives ou réglementaires communes ou harmonisées aideraient à renforcer la sécurité du transport aérien dans la région et à éliminer les contradictions entre les diverses dispositions et procédures nationales résultant des amendements des SARP.

7.5.9 Là où des lois et règlements communs sont appliqués, les fonctions de délivrance des licences, de certification, d'autorisation et d'approbation, y compris les documents correspondants, peuvent être déléguées à la

RSOO. Dans la pratique toutefois, l'ampleur de cette délégation dépendra des ressources dont la RSOO dispose et de considérations politiques et juridiques propres à la région. Normalement, les pouvoirs de certification et de délivrance des licences sont limités à quelques domaines et peuvent être exercés uniquement quand seules des mesures centralisées permettent d'assurer la normalisation ou l'uniformité. Avec le temps toutefois, et selon les circonstances, les pouvoirs de certification et de délivrance des licences de la RSOO peuvent être élargis à d'autres domaines.

7.5.10 En 2003 par exemple, l'AESA a assumé la responsabilité de la certification de navigabilité et environnementale de tous les produits, pièces et appareils aéronautiques conçus, fabriqués, entretenus ou utilisés par des personnes soumises à la supervision réglementaire des États membres de l'UE. Aujourd'hui, son attention porte aussi sur l'approbation des organismes de conception, de production et de maintien de la navigabilité dans le cadre de l'article 20 du Règlement de base de l'AESA. Ses responsabilités comprennent aussi l'approbation d'organisations intéressant les équipages de conduite (en particulier les organisations de formation sur type et au pilotage ainsi que les centres de médecine aéronautique) situées dans des États membres qui ne font pas partie de l'Union européenne/l'Espace économique européen/l'Association européenne de libre-échange (UE/EEE/AELE). Enfin, elle délivre, toujours dans le cadre du Règlement de base, des autorisations aux exploitants aériens de pays tiers qui souhaitent exploiter des vols vers un État membre de l'UE/EEE/AELE.

7.5.11 Cependant, même dans les domaines dans lesquels elle est habilitée à délivrer des certificats ou des approbations, l'AESA ne se charge pas elle-même de toutes les activités de certification. Certains des travaux requis pour les approbations de conception sont sous-traités aux autorités de l'aviation civile des États membres, qui font une partie du travail lié à l'agrément des organisations au nom de l'AESA.

7.5.12 Dans les régions où un cadre de réglementation harmonisé existe, les autorités de l'aviation civile des États membres demeurent les seules autorités habilitées à délivrer des licences et des permis d'exploitation et à agréer des organismes de maintenance d'aéronefs, des organismes de conception et de production et des centres de formation. Le rôle de la RSOO est d'effectuer les tâches nécessaires, telles que les inspections, les audits et les enquêtes, pour appuyer la délivrance des certificats, permis et approbations par les AAC des États. Dans tous les cas, la RSOO peut appuyer d'une autre manière les fonctions de délivrance des licences, de certification, d'autorisation et d'approbation de ses États membres, par exemple en dispensant une formation et en organisant des ateliers. De plus, elle peut procéder à des audits visant à mettre en évidence et à corriger les carences des processus et systèmes des États et veiller à leur normalisation dans toute la région.

Surveillance

7.5.13 Les obligations et responsabilités d'un État contractant relatives à la création d'un système sûr et ordonné de l'aviation civile internationale ne se limitent pas à la délivrance de licences, permis, autorisations ou approbations. Le maintien de la sécurité de l'exploitation, surtout dans des périodes de changement marqué, exige que l'État établisse aussi un système pour veiller au maintien de la compétence professionnelle, au niveau organisationnel et individuel, des titulaires de licences/qualifications/certificats/autorisations/approbations, au maintien de la validité des licences/qualifications/certificats/autorisations/approbations, au maintien de la capacité des établissements de formation, des exploitants aériens, des organismes de maintenance, de conception et de production et d'autres prestataires de services, selon qu'il convient, et au maintien de la sécurité et de la régularité de l'exploitation.

7.5.14 Le maintien de la sécurité de l'exploitation ne peut être assuré que si l'AAC de l'État réussit à attirer, à recruter et à conserver à son service des experts possédant le niveau de compétences requis. Dans beaucoup d'États, le manque de compétences appropriées, qui découle du manque de ressources, appelle une solution de rechange pour permettre aux États de remplir leurs obligations en matière de sécurité. Le rôle de la RSOO consiste alors à aider ses États membres à s'acquitter de leurs obligations et responsabilités en mettant à leur disposition un personnel technique hautement compétent pour surveiller le personnel titulaire de licences, les organisations agréées, les exploitants aériens certifiés et les détenteurs d'autorisations. Cette responsabilité partagée devrait aussi favoriser une utilisation plus optimale de ces experts, ce qui leur permettrait de demeurer compétents et d'échanger des renseignements de sécurité

à jour avec un plus grand nombre d'inspecteurs nationaux. Cela pourrait englober la certification et l'inspection des équipages de conduite, les vérifications de la compétence des contrôleurs de la circulation aérienne, la certification des aéroports et d'autres activités, selon qu'il convient.

7.5.15 La surveillance requise et les inspections connexes devraient être planifiées et effectuées par les experts de la RSOO dans tous les cas où ces services sont nécessaires ou demandés par un État membre. À cet égard, le personnel de la RSOO, en particulier ses inspecteurs, doit avoir les qualifications voulues et des titres appropriés valides confirmant qu'ils sont des experts techniques de la RSOO agréés ou acceptés par les autorités de l'aviation civile des États membres. Le droit de libre accès que doit avoir le personnel autorisé de la RSOO pour inspecter les aéronefs, les documents, les aéroports, les services de la circulation aérienne et d'autres installations et services connexes doit être clairement établi dans l'accord relatif à la RSOO, tel que prévu par chacun des États membres et indiqué dans le document d'identification de chaque inspecteur.

7.5.16 La surveillance devrait être assurée de manière continue, exécutée à des moments ou à des intervalles prescrits ou en même temps que le renouvellement d'une licence, d'un certificat, d'une autorisation ou d'une approbation. Les inspections programmées doivent être complétées par des inspections aléatoires de tous les aspects de l'exploitation. Dans le cas d'un exploitant aérien ou d'un organisme de maintenance, quelle que soit la méthode de surveillance appliquée, tous les aspects des procédures et des pratiques devraient être évalués, et des inspections appropriées, effectuées régulièrement, avec un suivi suffisant pour veiller à ce que la gestion du risque de sécurité et les mesures correctrices soient réalisées. Dans le contexte d'un PRS, la RSOO devrait s'efforcer de prioriser ses inspections, audits et autres activités de surveillance en faveur des domaines de sécurité mis en évidence par son analyse des dangers ainsi que des risques de sécurité évalués qui prévalent dans la région.

7.5.17 Le personnel technique et les inspecteurs de la RSOO chargés de la surveillance devraient s'acquitter de cette tâche avec soin pour démontrer que l'exploitation et/ou le maintien des compétences sont conformes aux spécifications de la licence, du permis, de l'autorisation ou de l'approbation délivrés.

7.5.18 Le programme de surveillance et d'inspection devrait fournir une évaluation détaillée et concluante du maintien des compétences des titulaires de licence, permis ou qualification ainsi que de la conformité continue des exploitants aériens, organismes de maintenance et autres prestataires de services, selon le cas. De plus, les rapports d'inspection qui seraient établis devraient indiquer si le processus et les procédures de surveillance appliqués par la RSOO sont efficaces. Il continue d'incomber à chaque État membre de veiller à ce que les travaux de la RSOO soient effectués par des experts techniques dûment qualifiés, expérimentés et formés, conformément aux dispositions applicables et aux procédures établies. Dans toute la mesure possible, les inspecteurs nationaux devraient accompagner les experts techniques régionaux quand ils exercent leurs fonctions de supervision afin d'acquérir des techniques d'inspection et de supervision harmonisées et d'aider à la collecte des renseignements sur la sécurité en vue de la résolution des carences constatées ainsi que de la documentation et de l'analyse des données sur la sécurité. Des renseignements concernant l'exécution de la surveillance, dont le rôle des inspecteurs de la RSOO et les titres de compétences à leur donner, devraient figurer dans le manuel de politique et de procédures de la RSOO ou dans un document équivalent.

Collecte, analyse et échange de données sur la sécurité

7.5.19 Depuis longtemps, les bonnes stratégies de sécurité dépendent d'un apport constant de données sur la sécurité et de l'analyse de ces données aux fins de l'établissement de renseignements et d'indicateurs de sécurité. Des systèmes de notification volontaire et obligatoire ont fourni une multitude de données. Le PNS et les SGS des prestataires de services ont besoin d'un afflux constant de données sur la sécurité pour déterminer la mesure dans laquelle les activités visées par ces systèmes atteignent les objectifs qui leur sont fixés. La RSOO doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie de collecte, d'analyse et d'intervention fondée sur des indicateurs de sécurité cruciaux pour garantir son efficacité et axer ses nouveaux plans de travail sur les conditions les plus critiques pour la sécurité.

7.5.20 La RSOO devrait établir des procédures pour le partage des renseignements sur la sécurité et des rapports sur ses constatations entre les États membres. En tant qu'organisation assurant des tâches de supervision de la sécurité au nom de ses États membres, elle a la responsabilité de s'assurer que chacun d'eux soit bien informé de la situation de la supervision de la sécurité qui existe dans tous les autres États membres.

7.5.21 La RSOO peut aussi agir comme dépositaire des notifications volontaires et des renseignements sur la sécurité pour veiller à ce que les renseignements critiques pour la sécurité soient mis à la disposition des États et de l'industrie de l'aviation, selon qu'il convient. Un avantage de ce rôle de dépositaire de la RSOO est qu'il lui permet de recueillir les renseignements et, au besoin, de les dépersonnaliser afin de préserver l'anonymat de leur source ou la protéger. Le partage des renseignements sur la sécurité appuie pleinement l'application des processus des SGS des prestataires de services et du PNS. De plus, un mécanisme régional de notification assure la dépersonnalisation et l'anonymat et encourage ainsi la notification et l'analyse des renseignements sur la sécurité. Divers exemples de systèmes de notification confidentielle et volontaire sont fournis sur le site web de l'OACI à l'adresse www.icao.int/fsix. Dans les régions où existent une RSOO et un RAIO, il faudra choisir celle de ces deux organisations qui gèrera la base de données sur les accidents et incidents. Il faudra aussi mettre en place un mécanisme pour veiller à une coordination et une coopération étroites entre elles.

7.5.22 L'agrégation des données au niveau régional présente plusieurs avantages pour les États membres participants. En premier lieu, elle donne une meilleure assurance que les données sont fiables et équilibrées. De plus, une exposition enrichie des données améliore les possibilités d'effectuer des analyses comparatives. Enfin, l'agrégation améliore la possibilité de dégager les tendances grâce à la modélisation prédictive. En particulier, l'accès à des données agrégées de haute qualité permet aux États plus petits, dont les activités d'aviation sont limitées, de vérifier leurs propres problèmes de sécurité, qui ne sont peut-être pas aussi bien mis en évidence par des ensembles de données plus modestes. À l'échelon des régions, on attend des données agrégées de haute qualité qu'elles contribuent à mieux déterminer et analyser les problèmes et tendances de sécurité spécifiques de nature régionale et à mieux surveiller le fonctionnement global du système régional de sécurité de l'aviation.

7.5.23 Il faudrait aussi encourager les États membres à s'échanger directement et à communiquer aux autres États contractants de l'OACI des renseignements sur la sécurité. Il a été reconnu que l'absence d'un tel échange de renseignements critiques, même s'ils sont connus d'un ou de plusieurs États, est une grave carence qui risque d'avoir une incidence délétère sur la sécurité de l'exploitation aérienne. Certains estiment que si de des renseignements critiques pour la sécurité avaient été librement échangés entre les États dans le passé, plusieurs accidents d'aviation auraient pu être évités.

7.5.24 Il est très important que la RSOO tienne un registre et des copies de toutes les notifications diffusées et de tous les renseignements liés à la sécurité envoyés aux États membres pour que ces notifications et renseignements puissent être récupérés si nécessaire aux fins de la prévention des accidents. Une importante fonction des experts techniques de la RSOO sera d'analyser les renseignements tirés de la collecte des données régionales et d'encourager encore plus les États membres à saisir davantage de données dans le système de notification. Il est essentiel aussi que les experts techniques examinent l'importance de ces notifications et convainquent les fonctionnaires des États que des notifications plus nombreuses sont vitales pour le succès du processus d'analyse de la sécurité et qu'elles ne sont pas le signe de l'existence de carences plus nombreuses.

7.5.25 Plusieurs bases de données, et des logiciels pour leur élaboration, sont disponibles qui facilitent la collecte, l'analyse et l'échange des renseignements sur la sécurité. Un de ces systèmes de notification est le Centre européen de coordination des systèmes de notification des incidents d'aviation (ECCAIRS), que la Commission européenne a créé pour recueillir des renseignements sur les événements concernant la sécurité et qui constitue pour les États européens un moyen compatible de collecte et de stockage de données. La mission globale de l'ECCAIRS est de permettre la collecte, l'échange et l'analyse des renseignements sur la sécurité en vue de l'amélioration de la sécurité du transport public. La première version de production de l'ECCAIRS (3^e édition) a été distribuée en 1998, et elle a été suivie en 2003 d'une mise à jour améliorée (4^e édition) qui prenait en compte les nouvelles normes de l'OACI. Bien que la version actuelle soit pleinement compatible avec le système ADREP de l'OACI, l'ECCAIRS continuera d'être mis à jour.

7.5.26 L'outil de notification ECCAIRS permet de recueillir et d'échanger des renseignements sur les incidents de manière normalisée, et il est actuellement utilisé dans toute l'Europe et dans d'autres régions du monde. L'OACI le met à la disposition des États et des RSOO à titre gracieux, et elle donne une formation sur son utilisation.

7.6 PROMOTION DE LA SÉCURITÉ À L'ÉCHELON RÉGIONAL

On attend d'une RSOO qu'elle mène des activités visant à promouvoir la sécurité dans la région. Ces activités consistent à mettre au point et à dispenser des cours de formation destinés à son propre personnel technique, aux inspecteurs et à d'autres personnels de ses États membres. Elle peut aussi publier des communiqués et des bulletins pour tenir ses États membres et le secteur de l'aviation informés des problèmes concernant la sécurité régionale et des efforts qui sont faits pour les régler. De plus, comme dans le cas des RSOO déjà établies, un site web offre un moyen très efficace de diffuser l'information.

Chapitre 8

PROGRAMME DE FORMATION D'UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE SUPERVISION DE LA SÉCURITÉ

8.1 FORMATION DES INSPECTEURS ET AUTRES MEMBRES DU PERSONNEL TECHNIQUE

8.1.1 Il est admis depuis longtemps que la formation et le maintien des inspecteurs et autres membres du personnel technique représentent un casse-tête pour les États émergents et les systèmes régionaux de l'aviation en développement. Les résultats des audits de sécurité de l'OACI ont mis en évidence pour l'élément crucial 4 — Qualification et formation du personnel technique — que la formation technique est une des priorités de premier ordre pour les États contractants. De plus, certaines des initiatives de sécurité mondiale (GSI) du GASP concernent directement la formation. En particulier, la GSI-11 — Personnel qualifié et expérimenté en nombre suffisant — prend en compte la nécessité pour le secteur de l'aviation et les autorités de réglementation de disposer d'un nombre suffisant d'employés qualifiés et expérimentés pour leurs activités. Le recrutement, le maintien et la formation de personnel qualifié tant au niveau de l'État qu'à celui de la région sont un défi pour les États mais aussi une obligation essentielle.

8.1.2 La RSOO doit établir les qualifications et l'expérience minimales de son personnel technique et aussi dispenser la formation technique, juridique et administrative qui lui est nécessaire pour s'acquitter efficacement de ses fonctions et responsabilités. Le personnel technique représente la RSOO et, à ce titre, il doit perfectionner continuellement ses connaissances et compétences qui se rapportent à ses responsabilités. Ce perfectionnement devrait prendre place dans le cadre d'une formation initiale, en cours d'emploi, périodique et spécialisée dans toutes les disciplines dont relèvent ses activités. La participation à des séminaires et ateliers organisés par l'OACI et par des organisations internationales et régionales de l'aviation peut aussi permettre au personnel technique d'une RSOO d'améliorer sa compétence et de partager son expérience avec des experts d'autres régions.

8.1.3 La formation que donnent et reçoivent les experts régionaux et le personnel technique est un processus continu et dynamique. Normalement, la formation comporte trois phases : initiale, en cours d'emploi et périodique. La formation du personnel d'une RSOO ne doit pas être limitée à des éléments strictement professionnels, tels que le maintien et l'actualisation des compétences. Il est crucial que les inspecteurs reçoivent aussi une formation sur d'autres sujets, tels que les lois et règlements de l'aviation civile, les compétences, connaissances, fonctions et responsabilités des inspecteurs et les procédures pour mettre en application et faire respecter les prescriptions. Une formation pratique et théorique spécialisée (technique) périodique, notamment des cours de rédaction de rapports et de supervision, permettra au personnel technique de maintenir un haut niveau de connaissances et d'expertise et de s'acquitter de ses fonctions et responsabilités de manière efficace et efficiente.

8.2 COMPÉTENCES NÉCESSAIRES

8.2.1 Lorsqu'il crée un programme de formation, le coordonnateur de la formation devrait tenir compte de la politique de formation, des exigences en matière de gestion de la sécurité, de la gestion des ressources et de la conception de la formation de la RSOO pour faire en sorte que la formation qui sera dispensée vise à répondre aux besoins de formation de l'organisation. Les résultats des divers audits des États et des évaluations des prestataires de services, combinés à des renseignements provenant des programmes de compte rendu des SGS et du PNS, seront des indicateurs essentiels de ces besoins et de l'établissement de leur ordre de priorité.

8.2.2 Les conditions de compétence doivent aussi être énoncées dans des documents. La documentation peut être examinée périodiquement ou selon les besoins à mesure que les tâches et responsabilités sont affectées et que le rendement de chaque membre du personnel est évalué. La définition des besoins futurs de la RSOO par rapport à ses objectifs stratégiques et en matière de formation, y compris le niveau requis de compétence du personnel, peut s'inspirer d'un éventail de sources internes et externes, notamment les suivantes :

- a) changements organisationnels ou technologiques qui influent sur les processus de travail ou qui ont une incidence sur la nature des services fournis par l'organisation ;
- b) révision et modification des objectifs de la formation comme suite à une réunion d'examen du comité technique de la RSOO ;
- c) renseignements enregistrés issus de la formation passée et actuelle ;
- d) évaluation par la RSOO de la compétence avec laquelle chaque membre de son personnel et expert national détaché par les États membres s'acquitte de certaines tâches ;
- e) dossiers sur le roulement ou la fluctuation saisonnière du nombre des experts disponibles dans les États membres ;
- f) besoins en matière de certification interne ou externe pour l'exécution de certaines tâches et fonctions ;
- g) demandes du personnel technique de la RSOO indiquant des possibilités de perfectionnement personnel compatible avec les objectifs de l'organisation ;
- h) résultats des examens des processus et des mesures correctrices prises comme suite à des plaintes des clients ou à des notifications de non-conformité ;
- i) directives des autorités de l'aviation civile des États membres et/ou directives ou normes du comité technique qui influent sur les activités et les ressources de la RSOO ;
- j) détermination ou prévision de nouvelles exigences concernant les prestataires de services.

8.2.3 Le coordonnateur de la formation devrait examiner régulièrement les documents qui décrivent les compétences requises pour chaque processus ainsi que les dossiers qui énumèrent les compétences des membres du personnel et des experts nationaux détachés par les États membres. Cet examen devrait tenir compte des exigences des tâches à remplir et des performances à ce sujet. Diverses méthodes peuvent être appliquées pour évaluer les compétences du personnel technique, par exemple :

- a) pour les superviseurs et les gestionnaires : entrevues/questionnaires ;
- b) observation de la formation ou de l'exécution des tâches ;
- c) discussions de groupe ;
- d) apports de spécialistes en la matière.

8.2.4 Le coordonnateur de la formation et le personnel technique devraient harmoniser les modalités de la formation dispensée dans les États membres afin d'améliorer l'homogénéité de la formation technique et de faciliter l'utilisation des experts nationaux par la RSOO, pour que ses inspecteurs atteignent un plus haut niveau de compétence et pour maximiser les possibilités de formation à la sécurité à l'échelon régional.

8.3 POLITIQUE ET OBJECTIFS EN MATIÈRE DE FORMATION

8.3.1 Un des objectifs déclarés de la RSOO devrait être d'instituer une politique régionale en matière de formation pour offrir au personnel technique des États membres des cours et des séminaires/ateliers spécialisés. L'objet de cette politique est d'améliorer les compétences, les connaissances et les aptitudes nécessaires à l'élaboration et à la mise en application de prescriptions et de procédures de l'aviation communes ou harmonisées, selon le cas, ainsi qu'à l'exécution d'activités de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation et de surveillance. La formation devrait aussi préparer les inspecteurs à la mise en œuvre, dans l'ensemble de la région, des concepts de PNS et de SGS. Les objectifs de la formation devraient être renforcés par l'application des SARP, procédures, éléments d'orientation et pratiques de sécurité pertinents de l'OACI, ainsi que par la réalisation des éléments cruciaux d'un système régional de supervision de la sécurité. Les objectifs de la formation devraient être examinés, évalués, mis à jour ou remplacés, selon qu'il convient, dans le cadre d'une méthode d'évaluation continue basée sur les processus.

8.4 PROGRAMME DE FORMATION

8.4.1 Le coordonnateur administratif de la formation (CAF), ou une personne ayant les mêmes pouvoirs, devrait être chargé de concevoir et de mettre en œuvre le programme de formation de la RSOO. Le CAF, aidé par un formateur/adjoint, devrait évaluer périodiquement les besoins de formation du personnel technique chargé des fonctions et responsabilités relatives aux processus de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation et de supervision. Le programme de formation de la RSOO doit répondre aux besoins non seulement de son personnel technique mais aussi de tous les autres membres du personnel concernés. Il devrait prévoir des procédures de qualification ou des épreuves appropriées visant à garantir que les objectifs de la formation soient effectivement atteints et que la réussite ne dépende pas uniquement de la présence aux cours.

8.4.2 Des niveaux de formation différents seront nécessaires pour le personnel technique de la RSOO et les inspecteurs nationaux détachés par les États membres. Au début du programme de formation, le personnel engagé dans l'élaboration de procédures de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation et de surveillance devrait suivre une formation expressément axée sur la supervision de la sécurité. Une fois la RSOO établie, il conviendrait de s'occuper des besoins de formation des inspecteurs nationaux afin de renforcer la capacité de supervision de la sécurité des États membres.

8.4.3 Il faudrait procéder à une analyse des besoins de formation en s'appuyant sur les compétences requises indiquées dans la description du poste de chaque membre du personnel, élaborer une formation qui réponde à ces besoins et la dispenser au personnel concerné. De cette façon, le personnel comprendra clairement les qualifications et les conditions de compétence qu'il doit satisfaire. De plus, ceux qui veulent progresser dans la hiérarchie disposeront de critères bien définis pour la formation et la qualification.

8.4.4 La familiarisation technique, la qualification initiale et la formation en cours d'emploi du nouveau personnel ainsi que la formation spécialisée, périodique et externe du personnel en poste devraient faire en sorte que le personnel technique de la RSOO et celui des États soient compétents, conscients de l'importance de leurs activités et qu'ils comprennent comment ils contribuent à la réalisation globale des politiques et objectifs de l'organisation. L'élaboration d'éléments de référence pertinents et harmonisés et une formation systématique en cours d'emploi sont indispensables à la mise en œuvre efficiente et efficace de la RSOO.

8.4.5 Une bonne coordination du programme régional de formation à la sécurité permettrait aussi d'éviter les chevauchements des activités de formation, de bien faire connaître les cours et d'encourager la participation aux cours pour que tout le parti possible puisse en être tiré. Si la formation du personnel est assurée par un organisme extérieur, la RSOO devrait constamment en contrôler la qualité. Le succès des activités de formation dépend en partie de l'efficacité de l'interaction entre le CAF, le prestataire de la formation et les stagiaires.

8.5 PLAN ET BESOINS DE FORMATION

8.5.1 Pour combler l'écart entre les compétences actuelles et les compétences requises des experts techniques de la RSOO et des États, le CAF devrait suivre de près les étapes ci-après du processus de formation :

- a) définition des besoins en matière de formation ;
- b) conception et planification de la formation ;
- c) prestation de la formation ;
- d) évaluation des résultats de la formation.

8.5.2 En participant au processus de formation, le personnel de la RSOO (et les experts nationaux en détachement dont le programme régional de formation développe les compétences) aura le sentiment de contribuer au succès du programme régional de supervision de la sécurité. Ce sentiment engendrera une culture de la sécurité qui encouragera le respect des règlements. Le processus de formation de la RSOO devrait faire l'objet d'un contrôle permanent et être amélioré ou modifié, selon les besoins, surtout quand s'ajoutent de nouveaux membres du personnel ou de nouvelles obligations de supervision.

8.5.3 Le programme de formation de la RSOO devrait faire partie intégrante de ses activités ordinaires ; son personnel technique et les experts détachés par les États membres devraient avoir suivi une formation satisfaisante et avoir les qualifications et toute l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs tâches. En plus d'une formation technique, le personnel devrait suivre une formation sur les responsabilités et activités générales de la RSOO et les moyens par lesquels elle appuie le système régional de supervision de la sécurité. La formation devrait porter, sans s'y limiter, sur les politiques de gestion, sur l'élaboration et/ou l'harmonisation des lois et règlements nationaux et sur les modalités de délivrance des licences, de certification, d'autorisation, d'approbation et de surveillance.

8.5.4 La RSOO devrait aussi tirer parti des programmes de formation externes dispensés par des organisations internationales ou régionales et le secteur de l'aviation. Il est tout à fait courant que des organisations comme la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis, l'AESA et l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (EUROCONTROL), les aviateurs ou les compagnies aériennes proposent périodiquement des cours de formation ou des séminaires/ateliers visant à renforcer les connaissances et les compétences du personnel aéronautique. Ces programmes de formation extérieurs peuvent aider le personnel des RSOO et les techniciens des États membres et renforcer la capacité de la RSOO à aider ses États membres à s'acquitter de leurs obligations en matière de sécurité. Il conviendrait aussi de tirer parti de la formation offerte par l'OACI, notamment de son cours approuvé de formation d'inspecteur gouvernemental de la sécurité.

8.5.5 Si la formation est dispensée par un organisme extérieur, la RSOO devrait constamment en contrôler la qualité. Le succès des activités de formation dépendra en partie de l'efficacité de l'interaction entre le CAF, le prestataire de la formation et les stagiaires. Le but de cette formation est de faire en sorte que le stagiaire soit capable de s'acquitter de ses tâches de supervision de la sécurité avec un minimum de supervision jusqu'à ce qu'il soit pleinement qualifié et puisse alors les exercer en toute indépendance.

8.6 ÉVALUATION DE LA FORMATION

8.6.1 L'évaluation de la formation a pour but de confirmer que les objectifs de l'organisation et de la formation ont été atteints. Les éléments utilisés pour évaluer les résultats de la formation comprennent l'énoncé des besoins du programme régional de formation et les dossiers tenus sur la prestation de la formation. Il ne faut pas oublier que,

souvent, les résultats de la formation ne peuvent pas être totalement analysés et validés avant qu'il soit possible d'observer et de mettre à l'épreuve les stagiaires en cours d'emploi.

8.6.2 Les évaluations devraient être effectuées à la fois sur une base à court terme et sur une base à long terme, comme suit :

- a) à court terme, il faudrait obtenir une rétro-information des stagiaires sur les méthodes de formation utilisées, ainsi que sur les connaissances et les compétences qu'ils auront acquises grâce à la formation ;
- b) à long terme, il faudrait évaluer l'amélioration de la performance et de la productivité des stagiaires ainsi que les observations demandées aux prestataires de la formation.

8.6.3 L'évaluation et le contrôle de la formation devraient reposer sur des conditions de compétence établies. Le principal objet du contrôle est de veiller à ce que le programme de formation de la RSOO soit dûment géré et exécuté afin de déterminer de manière objective que le programme répond de façon satisfaisante aux besoins de la RSOO en matière de formation. Le contrôle consiste à examiner la totalité du processus de la formation à chacune des quatre étapes décrites précédemment (au § 8.5.1). Le comité technique et ses groupes d'experts joueront aussi un rôle utile dans la mise au point et le contrôle des programmes et des plans de formation et du matériel didactique pour veiller à ce qu'ils demeurent d'actualité et répondent aux besoins de la RSOO.

8.6.4 Les éléments utilisés pour le contrôle peuvent comprendre tous les dossiers de toutes les phases du programme de formation. En se fondant sur ces dossiers, on peut effectuer un examen des différentes phases afin de déceler les cas de non-conformité qui appellent des mesures correctrices et/ou préventives. Ces éléments peuvent être collectés de manière continue afin d'obtenir une base pour la validation du programme de formation et la formulation de recommandations d'amélioration. Quand la RSOO manque de ressources pour procéder à une évaluation interne, ou quand une évaluation interne indique que le programme est déficient, une évaluation externe puis des ressources de formation externes peuvent être nécessaires pour que le niveau de compétence souhaité puisse être atteint.

8.7 TENUE DES DOSSIERS DE FORMATION

Il faudrait tenir en permanence des dossiers sur l'historique de la formation de tout le personnel technique de la RSOO et des experts nationaux détachés par les États membres. Ces dossiers devraient être gardés dans un lieu sûr, où l'on peut les protéger et préserver leur caractère confidentiel. Il faudrait si possible garder à un autre endroit un double de tous les renseignements sur la compétence et la formation, en cas de perte ou de destruction du fichier principal. Le CAF et chaque membre du personnel doivent veiller à ce que les dossiers de formation soient tenus à jour et à ce que leur confidentialité soit préservée en permanence. De plus, quand une formation périodique d'actualisation des connaissances est nécessaire, le processus de gestion des dossiers devrait produire une notification rapide à cet effet et programmer la formation dans les meilleurs délais pour éviter des lacunes ou des écarts de qualification.

Appendice A

EXEMPLE D'ACCORD RÉEL RELATIF À UNE RSOO

LETTRE D'ENTENTE¹

entre

**les États Membres du Groupe de l'Accord de Banjul (BAG)
et le Programme complet pour la mise en œuvre de la
sécurité de l'aviation civile dans la Région AFI (ACIP)
sur les mécanismes de fourniture de l'assistance aux États Membres BAG
sur la base de la décision du Conseil C-DEC 185/6 du 3 novembre 2008**

Considérant que les États Membres BAG ont fait l'objet d'une analyse d'écart sur la base du Plan Global de la Sécurité de l'Aviation (GASP), comme recommandé dans la résolution de l'Assemblée de l'OACI A36-1 ;

Considérant que les audits de supervision de la sécurité effectués par l'OACI ont indiqué que de nombreux États africains ont besoin de mettre leurs ressources en commun afin de satisfaire à leurs obligations de supervision de la sécurité ;

Considérant que, suite à l'analyse d'écart effectuée par ACIP, les États Membres BAG ont déterminé au cours de la 10^e session plénière du COSCAP-BAG (Banjul, Gambie, 30-31 octobre 2008) les actions prioritaires à résoudre les lacunes qui ont été identifiées par le biais du processus ;

Considérant que les actions prioritaires fixées par les États Membres BAG ont été examinées par ACIP et présentées au Conseil de l'OACI lors de la sixième séance de sa 185^e session (Montréal, 3 novembre 2008) ;

Considérant que le Conseil de l'OACI a chargé ACIP de fournir l'appui nécessaire aux États Membres BAG (C-DEC 185/6) pour la mise en œuvre effective des actions prioritaires fixées par la 10^e session plénière des États Membres BAG ;

Ayant à l'esprit l'engagement de chacun des États contractants d'accélérer la mise en œuvre du Plan Global de la Sécurité de l'Aviation (GASP) et des Initiatives globales sur la sécurité ;

Rappelant que COSCAP-BAG a été créé en vue de préparer à une transition vers une organisation régionale de supervision de la sécurité ;

Reconnaissant que la mise en place d'une organisation régionale de supervision de la sécurité et agence régionale d'enquêtes accidents aurait pour effet une capacité durable et effective de supervision de la sécurité et permettrait aux États Membres BAG de récolter les avantages économiques d'utiliser des ressources communes ;

Ayant à l'esprit que la régionalisation des fonctions de supervision de la sécurité et d'enquêtes accidents ne peut pas être réalisée en une seule étape, mais plutôt par le biais d'une transition facilitée par des processus spécifiques et des procédures conduisant à un arrangement permanent ;

1. Texte authentique fourni par la BAGASOO.

Notant la décision du Conseil (C-DEC 185/6) d'appuyer les États Membres BAG dans le développement et la mise en œuvre du cadre de l'organisation régionale de supervision de la sécurité (BAGASOO) et agence régionale d'enquêtes accidents (BAGAIA) à mettre en place ;

sont convenus de ce qui suit :

1. GÉNÉRALITÉS

1.1 Le but de cette Lettre d'Entente sur les mécanismes de la fourniture de l'assistance aux États Membres BAG sur la base de la décision du Conseil C-DEC 185/6 du 3 novembre 2008 est d'établir une relation de travail entre les États Membres BAG et l'OACI/ACIP en vue d'accélérer la mise en œuvre des actions prioritaires déterminées et la création ultérieure d'une organisation régionale de supervision de la sécurité, de l'Agence régionale d'enquêtes accidents, le développement de la réglementation opérationnelle, des manuels d'orientation pour la mise en œuvre et l'exploitation des organismes régionaux, et le développement d'un programme régional de sécurité (RSP), et du système de gestion de la sécurité (SGS) pour la Région BAG.

1.2 Les États Membres BAG demandent l'appui de l'OACI pour les activités suivantes :

- a) Le développement d'un cadre et plan de mise en œuvre de la création de l'organisation régionale BAG de supervision de la sécurité, y compris les dispositions transitoires ;
- b) Le développement d'un cadre et plan de mise en œuvre de la création de l'Agence régionale BAG d'enquêtes accidents, y compris les dispositions transitoires ;
- c) Le développement de règlements opérationnels et des directives pour une exploitation efficace des deux organismes régionaux spécifiés dans (a) et (b) ci-dessus, en tenant compte des travaux entrepris par le COSCAP-BAG SAC et les États Membres ;
- d) L'élaboration d'un manuel de directives pour la mise en œuvre d'un programme régional de sécurité, en tenant compte des travaux entrepris par le COSCAP-BAG SAC et les États Membres ;
- e) Le développement d'un plan de la mise en œuvre effective du Système de Gestion de la Sécurité des prestataires de services, en tenant compte des travaux entrepris par le COSCAP-BAG et les États Membres.

2. DEVOIRS ET OBLIGATIONS

2.1 Contributions de l'ACIP :

- a) ACIP fournira l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre les actions prioritaires spécifiées au paragraphe 1.2 ci-dessus et supportera également les coûts associés au travail des membres de son personnel et des experts engagés dans la mise en œuvre des actions prioritaires, en tant que de besoin, dans le cadre de ce projet.
- b) ACIP exécutera le projet en coordination et en coopération avec les États Membres BAG, le Secrétariat BAG, le COSCAP-BAG et le Bureau régional de l'OACI pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WACAF).
- c) ACIP recrutera les experts, traitera leurs arrangements de voyage, maintiendra la comptabilité financière, fournira un appui technique et de gestion de projet ainsi que les rapports en temps adéquat.

- d) ACIP assurera la continuité de la fourniture des services convenus en dépit de son contrat avec le personnel et/ou de contractants de services.
- e) Dans l'exercice des fonctions stipulées dans les termes de référence de leurs contrats respectifs, le personnel ou les sous-traitants travailleront sous le contrôle et la surveillance des ACIP et demeureront responsables devant ACIP à tout moment.
- f) Les experts nommés par ACIP devront collaborer étroitement avec leurs homologues respectifs, et exécuter le projet en conformité avec les directives qu'ACIP peut être amené à établir, en consultation avec le Bureau WACAF, les États Membres BAG et le COSCAP-BAG.

2.2 Contribution des États Membres BAG :

- a) Chaque État Membre BAG doit fournir des homologues locaux, du personnel de soutien et des bureaux au cours des visites des experts ACIP dans leurs pays respectifs, afin d'assurer la coordination avec d'autres ministères et organismes et faciliter au niveau local la collecte des données, la collecte d'informations et consultation telle que cela peut être requis par ACIP et les experts désignés par ACIP.
- b) Chaque État Membre BAG doit faciliter la rencontre entre les experts et spécialistes ACIP avec les décideurs de l'État, en tant que de besoin au cours du projet.
- c) Chaque État Membre BAG est tenu de fournir aux experts ACIP les informations nécessaires à la mise en œuvre réussie du projet.
- d) Les États Membres BAG ordonneront au COSCAP-BAG de coopérer avec ACIP et de lui fournir toutes les informations pertinentes pour la mise en œuvre réussie du projet.

3. PLAN DE TRAVAIL

3.1 Développement d'un plan de mise en œuvre

- a) ACIP soumettra aux États Membres BAG, avant le 16 janvier 2009, un plan de travail détaillé (le « Plan de Travail ») pour la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 2.1 ci-dessus. Le plan de travail devra également indiquer le programme, les activités et les produits de ACIP avec les délais applicables à ces activités et produits.
- b) Les résultats du projet comprennent le projet de cadre pour la mise en place de l'organisation régionale de supervision de la sécurité (BAGASOO) et l'Agence régionale d'enquêtes accidents (BAGAIA) et les documents de directives associés et le plan de mise en œuvre.
- c) Les projets de documents susmentionnés doivent être finalisés et approuvés par les États Membres BAG, au plus tard le 15 juin 2009.

4. MISE EN ŒUVRE DU CADRE APPROUVÉ

4.1 Les États Membres BAG s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires et lancer l'organisation régionale de supervision de la sécurité (BAGASOO) et l'Agence régionale d'enquêtes accidents (BAGAIA) au plus tard six (6) mois après l'adoption du cadre de création de l'organisation régionale de supervision de la sécurité (BAGASOO) et l'Agence régionale d'enquêtes accidents (BAGAIA) et des documents de directives associés et le plan de mise en œuvre.

4.2 Les États Membres BAG s'engagent à continuer de fournir le soutien politique, financier et opérationnel nécessaire pour assurer la viabilité et le bon fonctionnement de l'organisation régionale de supervision de la sécurité (BAGASOO) et l'Agence régionale d'enquêtes accidents (BAGAIA).

5. ARTICLES ADDITIONNELS

5.1 La présente Lettre d'Entente entrera en vigueur à la date de signature par les États Membres BAG et ACIP.

5.2 Tout amendement à cette Lettre d'Entente devra se faire par consentement mutuel entre les États Membres BAG et ACIP. Toutefois, ACIP peut faire des ajustements mineurs pour s'assurer d'une performance efficace des services, étant entendu que de tels ajustements ne devront pas engendrer des changements des délais fixés dans les Articles 3 et 4.

5.3 Tout problème qui surviendrait entre les États Membres BAG et ACIP devra être résolu à travers une négociation mutuelle entre les deux Parties.

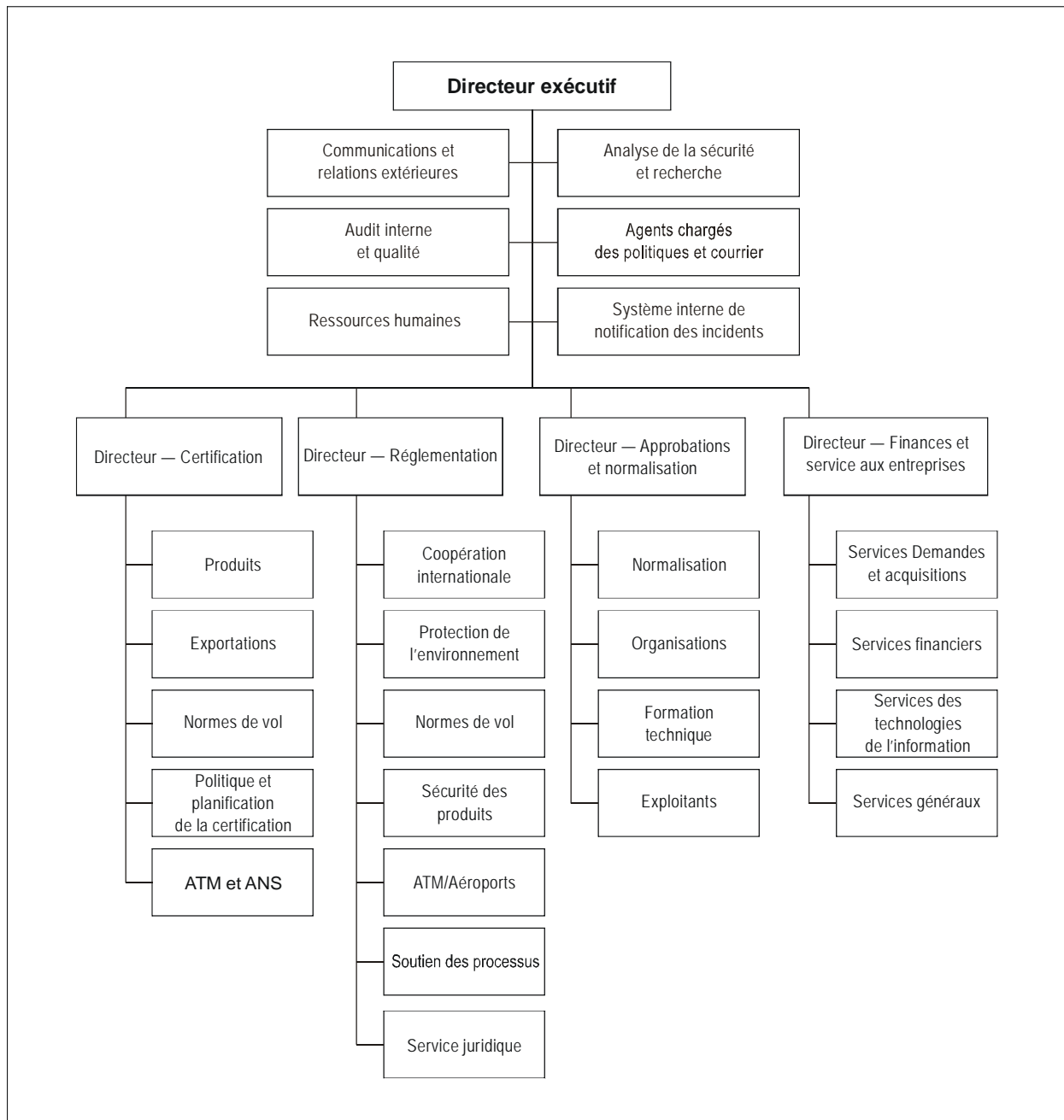
Les États Membres BAG et ACIP, en présence du Directeur régional du Bureau WACAF de l'OACI et du COSCAP-BAG DCA, ont signé cette Lettre d'Entente sur les mécanismes de fourniture d'assistance aux États Membres telle que stipulée ci-dessus en dix (10) copies originales en anglais et en français.

Fait à Accra le 15 décembre 2008. Ont signé :

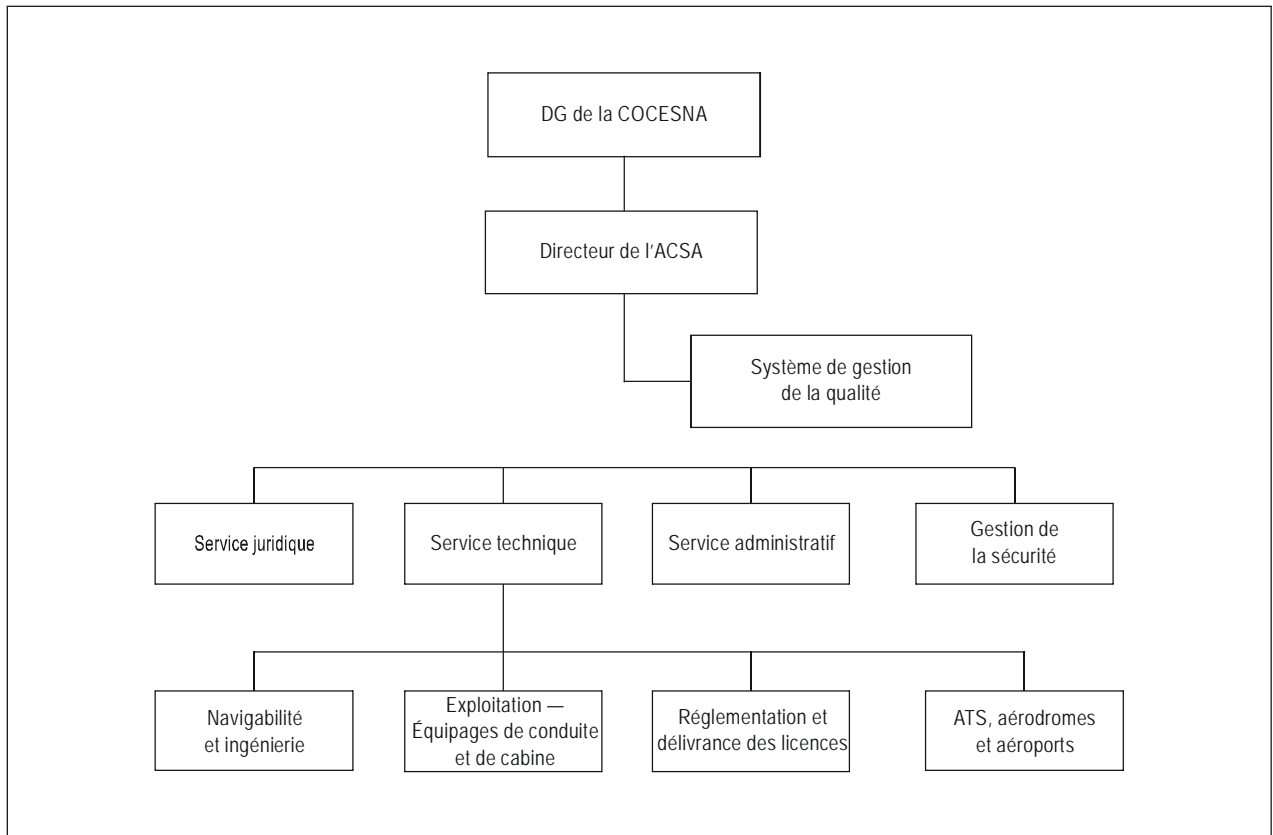
État/Organisation	Nom et fonction des signataires	Signature
La République du Cap-Vert		
La République de Gambie		
La République du Ghana		
La République de Guinée		
La République du Libéria		
La République fédérale du Nigéria		
La République de Sierra Leone		
Programme complet pour la mise en œuvre de la sécurité de l'aviation civile dans la Région AFI		
Bureau régional de l'OACI pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WACAF)		
COSCAP-BAG		

Appendice B

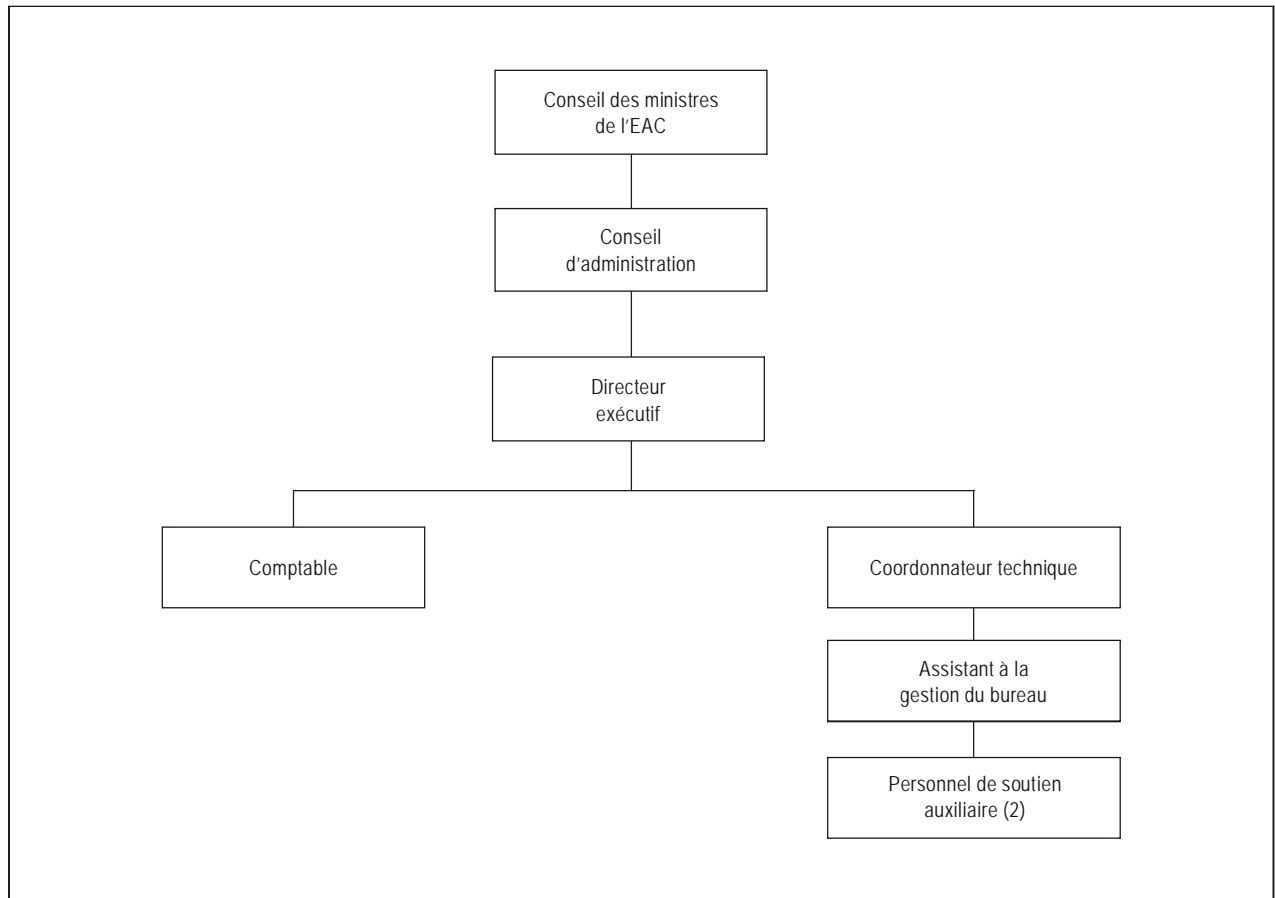
EXEMPLES DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE (ORGANIGRAMMES) DE TROIS RSOO EXISTANTES



Exemple 1. Organigramme de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)



Exemple 2. Organigramme de l'Agence pour la sécurité aérienne en Amérique centrale (ACSA)



Exemple 3. Organigramme de l'Agence de supervision de la sécurité et de la sûreté de l'aviation civile (CASSOA)

Appendice C

EXEMPLE DE TABLE DES MATIÈRES D'UN MANUEL DE POLITIQUE ET DE PROCÉDURES D'UNE RSOO

Note.— Un exemple de table des matières d'un manuel de politique et de procédures d'une RSOO est présenté ci-après. La RSOO peut initialement se limiter à rédiger quelques chapitres et ajouter les autres plus tard selon les besoins.

Préface
Amendements
Définitions et abréviations

Avant-propos

Déclaration de politique
Objet
Table des matières

Organisation

Chapitre 1	Introduction
1.1	Généralités
1.2	Cadre institutionnel
1.3	Fonctions administratives
1.3.1	Sélection et traitement des employés
1.3.2	Activités du personnel de bureau
1.3.3	Normes de conduite
1.3.4	Déplacements et documents de voyage
1.3.5	Programme de récompenses du personnel
1.3.6	Réunions
1.4	Fonctions financières
1.4.1	Rémunération
1.4.2	Jours fériés et congés annuels
1.4.3	Cessation d'emploi
1.5	Programme de sécurité de la RSOO
1.5.1	Planification d'urgence
1.5.2	Notification des urgences aux employés
1.6	Documents de base
1.7	Amendement du manuel
Chapitre 2	Dispositions législatives
2.1	Dispositions de l'OACI
2.2	Obligations des États
2.2.1	Application volontaire
2.2.2	Application obligatoire

- 2.3 Exigences
 - 2.3.1 Généralités
 - 2.3.2 Cadre de législation et de réglementation de la RSOO
- 2.4 Questions de politique
 - 2.4.1 Politique de mise à exécution
 - 2.4.2 Conflits d'intérêts
 - 2.4.3 Plaintes et recours

Chapitre 3 Objectif et indépendance de la supervision

- 3.1 Délégation de pouvoirs à la RSOO
- 3.2 Indépendance de la RSOO
- 3.3 Accès aux fonctionnaires de l'AAC
- 3.4 Responsabilités des États

Planification

Chapitre 4 Planification et préparation de la supervision

- 4.1 Généralités
- 4.2 Sélection, nomination et formation de l'inspectorat
- 4.3 Matériel des inspecteurs
- 4.4 Autorité et lettres de créance de l'inspectorat
- 4.5 Sécurité et sûreté de l'inspectorat

Supervision et surveillance

Chapitre 5 Notification d'une supervision initiale et réponse

- 5.1 Généralités
- 5.2 Exigences en matière de compte rendu
- 5.3 Procédures de notification
- 5.4 Réponse aux notifications
- 5.5 Surveillance non programmée
- 5.6 Délégation à la RSOO de la notification des différences des États

Chapitre 6 Politique et procédures de supervision

- 6.1 Généralités
- 6.2 Droits, pouvoirs et obligations des inspecteurs
- 6.3 Tenue des dossiers — collecte, conservation et protection des données
- 6.4 Surveillance des événements inhabituels
- 6.5 Enquêtes

Chapitre 7 Mesures à prendre pendant une inspection de la supervision

- 7.1 Indications et procédures générales
 - 7.1.1 Liaison avec d'autres autorités
 - 7.1.2 Mesures initiales d'une inspection de la supervision
 - 7.1.3 Gestion de l'inspectorat et rapports d'activités
- 7.2 Considérations relatives à la sécurité et à la sûreté pendant une inspection de la supervision
- 7.3 Rapport initial sur les constatations faites pendant une inspection de la supervision

Chapitre 8 Pouvoirs et imposition de sanctions

- 8.1 Généralités
- 8.2 Notification initiale d'une infraction
- 8.3 Éléments qui dictent le choix des sanctions

- 8.4 Tableau des sanctions recommandées
 - 8.5 Suspension du permis d'exploitation aérienne ou du permis d'exploitation d'aérodrome
 - 8.6 Saisie conservatoire des éléments de preuve
 - 8.7 Détention, saisie conservatoire et restitution des aéronefs
 - 8.8 Retrait des sanctions
 - 8.9 Dossier et suivi des mesures de mise à exécution
- Chapitre 9 Mesures à prendre pendant la formation des inspecteurs régionaux et nationaux
- 9.1 Indications et procédures générales
 - 9.1.1 Responsabilités du coordonnateur national
 - 9.1.2 Liaison avec d'autres autorités
 - 9.1.3 Mesures initiales à prendre pendant la formation
 - 9.2 Assistance technique
 - 9.3 Considérations relatives à la sécurité et à la sûreté pendant la formation

Rapports

- Chapitre 10 Rédaction des rapports de supervision et recommandations de sécurité
- 10.1 Généralités
 - 10.2 Rapports de groupe
 - 10.2.1 Notes prises sur le terrain
 - 10.2.2 Rapports de groupe factuels
 - 10.3 Évaluations techniques
 - 10.4 Présentation graphique du rapport final
 - 10.4.1 Généralités
 - 10.4.2 Chapitres 1 et 2 du rapport final
 - 10.4.3 Chapitre 3 du rapport final — conclusions
 - 10.4.4 Chapitre 4 du rapport final — recommandations de sécurité
 - 10.5 Consultation
 - 10.6 Destinataires du rapport final
 - 10.7 Distribution et publication des rapports finals
 - 10.8 Recommandations de sécurité
 - 10.8.1 Généralités
 - 10.8.2 Suivi des recommandations de sécurité
- Chapitre 11 Enquêtes sur les accidents et incidents
- 11.1 Généralités
 - 11.2 Délégation de responsabilités par l'État d'occurrence
 - 11.3 Priorités de l'enquête
 - 11.4 Analyse technique de l'enregistreur de conversations de poste de pilotage (CVR) et de l'enregistreur de bord numérique (DFR)
 - 11.5 Saisie conservatoire des documents de l'enquête
 - 11.6 Exceptions concernant les rapports — questions militaires ou de sûreté
 - 11.7 Situations spéciales dans le cas d'opérations humanitaires
 - 11.8 Collaboration avec les autorités militaires et autres organismes gouvernementaux
 - 11.9 Avertissements et protection des droits de la personne
 - 11.10 Considérations spéciales concernant les employés et les passagers étrangers
 - 11.11 Protection des personnes qui signalent des infractions ou des inconduites
 - 11.12 Contenu et établissement des rapports
 - 11.13 Conclusion des rapports et diffusion des renseignements qu'ils contiennent
 - 11.14 Levée de la saisie conservatoire et restitution des éléments de l'enquête

Chapitre 12 Systèmes de compte rendu volontaire et obligatoire

- 12.1 Systèmes de compte rendu et de collecte de données volontaires
- 12.2 Systèmes de compte rendu d'incidents
- 12.3 Base de données ECCAIRS, analyse et échange des données
- 12.4 Rapports préliminaires ADREP
- 12.5 Rapports de données ADREP sur les accidents/incidents

Liste des appendices

- Modèles de formulaire

- Points de contact

- Bureaux régionaux de l'OACI et autres RSOO

- Fonctionnaires de l'AAC

- Compagnies aériennes, aéroports, centres de contrôle de la circulation aérienne

Appendice D

EXEMPLE DE TABLE DES MATIÈRES D'UN MANUEL DE POLITIQUE ET DE PROCÉDURES DE FORMATION D'UNE RSOO

Note.— Un exemple de table des matières d'un manuel de politique et de procédures de formation d'une RSOO est présenté ci-après. Ce manuel peut initialement faire partie du manuel général de politique et de procédures de la RSOO puis devenir un manuel distinct une fois que le programme de formation a mûri.

Préface
Amendements
Définitions et abréviations

Avant-propos

Déclaration de politique
Objectifs et description générale du programme
Table des matières

- Chapitre 1 Indications et procédures générales
 - 1.1 Responsabilités du coordonnateur national
 - 1.2 Liaison avec d'autres autorités
 - 1.3 Programmation et financement
 - 1.3.1 Programme de cours, lieu et frais
 - 1.3.2 Partage des coûts et bourses
 - 1.3.3 Commandites et services au lieu de frais
 - 1.4 Pouvoir de dispenser la formation et de délivrer des certificats de réussite
 - 1.5 Contrôles de la qualité de la formation
- Chapitre 2 Formation initiale
 - 2.1 Description des cours et plans de leçon
 - 2.2 Critères d'admissibilité des stagiaires et des instructeurs
 - 2.3 Sélection des stagiaires et des instructeurs
- Chapitre 3 Qualification et certification initiales
 - 3.1 Description des cours et plans de leçon
 - 3.2 Qualifications des stagiaires et des instructeurs
 - 3.3 Désignation des inspecteurs et instructeurs régionaux et nationaux de la sécurité
 - 3.4 Autorité et lettres de créance de l'inspectorat
- Chapitre 4 Formation périodique
 - 4.1 Description des cours et plans de leçon
 - 4.2 Qualifications des instructeurs
 - 4.3 Reconnaissance d'autres moyens de dispenser la formation périodique

Chapitre 5 Organisations de formation admissibles

- 5.1 Qualifications des établissements de formation
- 5.2 Période d'admissibilité, normes de rendement et procédures de requalification
- 5.3 Notification de non-admissibilité, annulation et recours

Chapitre 6 Tenue des dossiers

- 6.1 Dossier d'achèvement du cours par les stagiaires et les instructeurs
- 6.2 Reconnaissance d'un rendement ou d'un service de qualité supérieure
- 6.3 Protection des renseignements concernant les stagiaires et les instructeurs
- 6.4 Disponibilité et actualité des manuels, aide-mémoire et documents de référence

Chapitre 7 Planification en matière de sécurité et de sûreté

- 7.1 Considérations concernant la sûreté et la sécurité du lieu de la formation
- 7.2 Planification et notification des mesures d'urgence
- 7.3 Planification des évacuations et interventions d'urgence

— FIN —

