

Allocution du Secrétaire général au CORIM

L'OACI à Montréal : Un carrefour mondial de l'aviation, de l'économie et de l'environnement

le mardi 23 février 2010



M. Raymond Benjamin

Mesdames et messieurs, laissez-moi vous dire d'emblée que c'est un honneur pour moi et pour l'Organisation de l'aviation civile internationale que je représente, de m'adresser à vous aujourd'hui et que je suis très heureux après plus de 15 ans passés à Paris d'être de retour à Montréal et de retour à l'OACI!

J'ai connu l'OACI de l'intérieur comme Chef de sa Direction de la Sûreté de 1989 à 1994 et comme un observateur attentif dans mes fonctions de Secrétaire exécutif de la Conférence européenne de l'aviation civile.

Si je connais bien cette grande organisation onusienne, je ne suis pas si sûr que sa notoriété soit bien répandue à Montréal ou dans le grand public. Je me propose aujourd'hui de vous la faire découvrir par le biais de quatre événements récents qui ont défrayé la chronique :

- a) Le 25 décembre dernier, un passager à bord du vol 253 de la Northwest Airlines a tenté de faire sauter l'avion à l'aide d'un explosif dissimulé dans son sous-vêtement.
- b) Le 1er juin 2009, un vol d'Air France reliant Rio de Janeiro à Paris s'est abîmé en mer dans un accident particulièrement troublant et qui à ce jour demeure sans explication.
- c) En décembre dernier une conférence mondiale s'est tenue à Copenhague pour tenter de trouver un accord sur le changement climatique, et a débouché sur un résultat pour le moins mitigé.
- d) Enfin, le 12 janvier de cette année, un tremblement de terre dévastateur anéantissait une bonne partie d'Haïti et faisait plus de 200,000 milles victimes et des dizaines de milliers de blessés.

Derrière ces pages de l'actualité se dressent les grands axes d'intervention de l'OACI en matière d'aviation internationale.

Commençons par la sûreté

L'attentat raté du 25 décembre a mis en relief l'ampleur du défi qui nous guette. Il a confirmé que l'aviation demeure une cible privilégiée des terroristes de par l'impact dramatique des attentats mais aussi du fait de son importance vitale pour l'économie mondiale, soit environ 8 pour cent du produit intérieur brut mondial. Laissez-moi vous

rappeler que bon an, mal an, près de 2.5 milliards de passagers transitent dans les aéroports du monde et que chacun d'entre eux doit faire l'objet d'un contrôle de sûreté.

Or, les techniques utilisées par les terroristes sont de plus en plus variées et diversifiées et ceux-ci n'ont qu'à réussir une fois pour atteindre leur but de déstabilisation, alors que nous n'avons pas droit à l'erreur. Les activités terroristes transcendent les frontières, le point de départ de ces actes se situant souvent dans un autre pays ou sur un autre continent.

Face à cette réalité, nous devons trouver un équilibre entre la protection des passagers, alors même que le risque zéro n'existe pas, et leur transit rapide et efficace dans les aéroports, ce qui est l'essence même du transport aérien. Or, il faut admettre que le plus souvent nous ne faisons que réagir à l'événement plutôt que de l'anticiper et que chacun s'accorde à penser que le terroriste devrait être arrêté avant son arrivée à l'aéroport et non pas à la porte de l'avion.

Les mesures d'urgence prises lors de l'attentat raté du 25 décembre ont été critiquées par certains. Laissez-moi vous dire qu'elles étaient absolument nécessaires. Je félicite d'ailleurs les pays, dont le Canada, qui les ont mises en place si rapidement et efficacement. C'est une décision parfois difficile à prendre car lourde de conséquences pour les transporteurs et impopulaire pour les passagers. Gérer ce genre de crise requiert un effort commun de la part de tous. Mais il faut aussi dire que ce genre d'effort n'est pas soutenable sur le long terme et qu'il nous faut mettre en œuvre des mesures alternatives qui nous garantiront le même niveau de sûreté.

Alors que faisons-nous à l'heure actuelle, sachant qu'il ne s'agit pas de réinventer la roue mais plutôt de porter nos efforts sur certains champs d'activités bien précis :

a) L'amélioration des contrôles de sûreté.

Nos experts explorent une variété de techniques de contrôle et de procédures qui pourraient être utilisés, seuls ou en combinaison, pour contrer l'ensemble des menaces potentielles. Il s'agit des scanners corporels qui peuvent détecter les objets non-métalliques dissimulés sur la personne mais non dans les cavités corporelles, les équipements de détection des traces d'explosifs plastiques ou de ceux dédiés à la détection des explosifs liquides, mais aussi des équipes cynophiles. Dans le cas de certains de ces équipements, nous devons tenir compte des considérations relatives à la santé des passagers et à la protection de la vie privée. L'utilisation d'une technologie poussée rend d'autant plus nécessaire la formation des personnels. Le facteur humain reste l'essentiel. À ceci doit s'ajouter une plus grande utilisation des techniques d'analyse des comportements du passager – le « profiling » qui ne doit pas être fondé sur des critères religieux ou vestimentaires.

b) L'amélioration de la collecte des données relatives aux passagers plus communément connue sous leurs acronymes (API Advance Passenger Information et PNR Passenger Name Records) préalable à leur voyage ne limitera la menace à la sûreté de l'aviation que si elle procède d'une approche commune. Cela signifie que les agences en charge des contrôles aux frontières doivent normaliser leurs exigences pour la collecte des données mais doivent aussi adopter un format normalisé pour leur transmission conformément aux lignes d'orientation développées par l'OACI, l'IATA, et la WCO, l'Organisation mondiale des douanes. La collecte des données est bien sûr un préalable à leur échange entre les États,

mais aussi, et l'attentat du 25 décembre l'a illustré, entre les différentes agences à l'intérieur des États.

c) Le renforcement de la coopération internationale.

Celle-ci revêt des aspects multiples. Je me limiterai à mentionner le programme de sûreté des audits des États dont le but est de vérifier la mise en œuvre des normes de l'OACI. Ce programme doit être renforcé et doit aussi faire l'objet d'une plus grande transparence de ses résultats. Enfin il est vain de constater des déficiences si nous ne mettons pas en place une assistance technique afin de mettre à niveau ceux des États qui ne disposent pas des ressources et de l'expertise dans ce domaine.

Je voudrais dire ici un mot des coûts qu'impliquent ces efforts. Le financement des mesures de sûreté est assuré de façon très diverse dans le monde. L'effort est supporté parfois par le contribuable et parfois par l'utilisateur, c'est-à-dire le passager. Mais ce qui doit être noté, c'est que ces coûts sont constamment en augmentation – près de 30% des personnels sont directement ou indirectement impliqués dans la sûreté sur les aéroports - et que la sûreté de l'aviation est devenue une industrie à part entière. On peut le regretter mais c'est devenu une réalité incontournable.

L'attentat raté du 25 décembre a prouvé la vulnérabilité de notre système mondial de sûreté. Le rôle de l'OACI est de parvenir à l'adoption au plan mondial des mesures nécessaires à son renforcement. Une action concertée et harmonisée à l'échelle de la planète est indispensable face à une menace globale.

Sécurité

Pour ce qui de l'accident d'Air France, ou des autres accidents qui ont eu lieu récemment, c'est un rappel à l'ordre, alors même que l'aviation est le mode de transport le plus sûr et que notre défi permanent est de diminuer encore plus le nombre d'accidents.

Sommes-nous victimes de notre succès ? Sommes-nous devenus moins vigilants ? Je ne le crois pas. Le nombre d'accidents mortels et le nombre de personnes qui périssent chaque année dans des accidents d'avion continuent à diminuer malgré l'augmentation régulière du trafic. Mais ces bons résultats ne peuvent et ne doivent pas nous satisfaire pour plusieurs raisons. La première est que, même si le chiffre de 654 victimes dans le transport aérien régulier mondial en 2009 se compare favorablement aux 955 victimes de l'an 2000 ou aux 2431 personnes qui ont perdues la vie sur la route en 2008 au Canada, nous ne pouvons pas oublier une seule seconde qu'il s'agit de 654 victimes de trop. La seconde est que ces résultats globalement satisfaisants cachent des disparités importantes entre les différentes régions du monde et cela est un point sur lequel je reviendrai plus tard.

Nous devons donc continuer nos efforts, nous devons nous adapter à un environnement en pleine évolution. Les progrès technologiques s'accroissent à grande vitesse, la déréglementation a profondément transformé l'industrie du point de vue économique et structurel, le vieillissement de la population entraîne le départ à la retraite de vagues de professionnels qu'il faudra remplacer. L'informatique a donné accès à des paramètres opérationnels inimaginables il y a quelques années à peine.

Les deux défis principaux auxquels nous devons faire face en matière de sécurité sont la mise en place de système de gestion de la sécurité plus efficace et la réduction de l'écart qui existe entre les différentes parties du monde.

En ce qui concerne la gestion de la sécurité, nous sommes passés d'un système réactif où nous tirions les leçons des accidents pour éviter qu'ils se reproduisent, à un système proactif où les risques et les hasards sont analysés de manière permanente afin de mettre en place les mesures correctives avant que l'accident ne survienne. Bien que les principes de proactivité aient été mis en place il y a de nombreuses années, les développements récents en matière de collection et d'analyse de données permettent maintenant de leur donner leur plein potentiel.

Le tout repose sur le partage et l'échange de l'information. En septembre dernier, j'ai proposé à Washington lors d'une grande conférence sur la sécurité aérienne, la création d'une banque de données à laquelle pourraient contribuer l'OACI, la FAA américaine, une organisation régionale comme l'Union Européenne, et nos partenaires de l'industrie qui disposent d'informations sur la sécurité des transporteurs aériens. Cette mise en commun permettrait à tous un accès sans précédent et contribuerait à améliorer la sécurité aérienne de par le monde. Nous allons travailler dans les mois à venir sur sa mise en œuvre. C'est une tâche difficile car nous sommes confrontés à de nombreuses difficultés aux plans technique, politique, social et juridique.

La réduction de l'écart qui existe entre les différentes parties du monde en matière de sécurité est un autre défi important. Le taux d'accident non seulement varie dans un rapport de 1 à 10 entre les diverses régions de l'OACI mais il a aussi tendance à augmenter. Chacun des États de l'OACI a la responsabilité de s'assurer que les avions qui sont sur son registre d'immatriculation, que les pilotes qui les font voler, que les mécaniciens qui les entretiennent répondent aux normes établis par l'OACI. Cette supervision de la sécurité demande des moyens importants et une compétence adaptée, or un certain nombre d'États rencontrent des difficultés sérieuses dans ce domaine. L'aviation est globale par nature et c'est notre responsabilité à tous de trouver, d'une manière globale et coordonnée, une réponse appropriée.

Il faut ici rappeler que depuis sa création en 1944, et pendant plus d'un demi-siècle, le mandat de l'OACI s'est limité à l'élaboration de normes, entre autre pour la sécurité. En 1997, à ce rôle s'est ajoutée une activité d'audit pour évaluer le degré de leur mise en œuvre et d'assistance envers certains États. Au fil des ans, ce programme a pris de l'ampleur, volontaire au départ, il est maintenant obligatoire. Nous développons aussi un nouveau système de surveillance continue qui nous permettra d'évaluer de manière permanente l'application des normes dans chacun de nos États Membres. Il deviendrait ainsi plus facile de déceler les lacunes et d'apporter les correctifs voulus en temps opportun.

Pour relever ces défis, une grande conférence mondiale sur la sécurité aérienne se tiendra au siège de l'OACI le mois prochain. Nous y aborderons les thèmes qui vous tiennent à cœur – l'amélioration des méthodes de gestion de la sécurité proactive, le partage et l'échange d'information de sécurité et la promotion de moyens pour venir en aide aux pays rencontrant des difficultés.

Nous discuterons aussi des accidents récents et examinerons des propositions concrètes sur les boîtes noires, les communications air- sol en zone océanique et la recherche et sauvetage.

Mon message est clair. Nous pouvons être fiers des progrès accomplis et du niveau de sécurité de l'aviation civile mais le statu quo n'est pas acceptable, il faut continuer à innover et cela ne pourra se faire que si tous les acteurs du transport aérien travaillent ensemble pour développer et mettre en oeuvre les stratégies de l'avenir.

Environnement

En matière d'environnement maintenant, il est évident que Copenhague n'a pas livré les résultats espérés. C'était d'ailleurs peut-être trop exiger de ce processus. Pourtant, au cours des deux années qui ont précédé Copenhague, l'OACI a réussi un tour de force en matière de protection de l'environnement. Vous savez que l'aviation contribue à 2% des émissions de gaz à effet de serre, mais que nous estimons qu'il nous faut diminuer ce pourcentage pour assurer la viabilité à long terme de notre secteur.

Grâce à une action résolue, l'Organisation a réussi le tour de force de parvenir à un premier accord harmonisé à l'échelle mondiale – le seul accord auquel soit parvenu un secteur industriel, un accord conçu pour faire face aux changements climatiques. Lors d'une réunion tenue en octobre dernier, des États représentant 93 % du trafic aérien commercial mondial sont parvenus, en coopération avec l'industrie du transport aérien, à s'entendre sur les objectifs suivants :

- a) un objectif mondial d'amélioration annuelle de 2 % du rendement du carburant, jusqu'à l'an 2050 ;
- b) l'élaboration d'une norme mondiale pour les aéronefs en ce qui concerne le CO₂ avec une date butoir de 2013;
- c) l'élaboration d'un cadre pour des mesures fondées sur le marché dans l'aviation internationale ;
- d) des mesures visant à aider les États en développement et à faciliter l'accès à des ressources financières, les transferts de technologies et le développement des capacités ;
- e) la poursuite des travaux d'élaboration et de mise en œuvre de carburants alternatifs dans le monde entier qui pourraient faire de l'aviation le premier secteur à utiliser des carburants alternatifs durables à l'échelle mondiale ;
- f) et nous poursuivons bien sûr nos travaux afin de réduire les nuisances sonores autour des aéroports et les émissions des moteurs d'aviation qui affectent la qualité de l'air à l'échelon local.

En ce qui a trait à Haïti, notre action ne s'est pas fait attendre. Nous avons tout de suite communiqué avec les États de la région pour leur demander de fournir toutes les facilités pour le survol de leur espace aérien par les vols humanitaires. Nous avons aussi assuré un contact permanent avec les États limitrophes dont les transporteurs utilisent régulièrement l'espace aérien haïtien afin de mieux coordonner les vols et assurer la sécurité des passagers.

Notre action devra s'étendre dans les mois à venir à la reconstruction de l'infrastructure aéroportuaire par le biais de notre programme de coopération technique. Nous avons

participé à de nombreuses reprises à la réhabilitation de ce secteur dans certains pays d'Afrique, en Afghanistan, au Kosovo et ailleurs. Là aussi, il s'agit pour l'OACI d'entreprendre des actions concrètes et d'obtenir des résultats tangibles.

Je vous disais au début de mon intervention que l'OACI avait vu son rôle s'accroître au cours des dernières années:

- a) programme de supervision de la sécurité ;
- b) Suite aux événements du 11 septembre 2001, un programme similaire au niveau de la sûreté ;
- c) Puis le dossier des changements climatiques a pris de l'ampleur à l'échelle planétaire et nous avons pleinement assumé notre rôle dans ce domaine aussi.

C'est dire que nos responsabilités se sont considérablement accrues, alors que nos ressources sont demeurées stables. Dans la lettre de mission qui m'a été adressée, le Conseil de l'OACI qui est l'organe qui définit la politique de l'Organisation, m'a demandé de mettre en œuvre un programme de réforme très varié, qu'il s'agisse des méthodes de travail, des procédures, de la gestion des ressources humaines mais aussi dans le domaine de la communication.

J'avoue que c'est un défi d'une envergure qui me plaît. Dès mon arrivée, j'ai entrepris la restructuration de l'Organisation. Davantage de responsabilisation, de mobilisation, et de planification. J'ai mis à l'avant de la scène les principes fondamentaux de toute saine gestion – la performance, le rendement et la poursuite de résultats.

J'aimerais conclure en vous disant que nous tous à l'OACI sommes heureux dans nos locaux de la rue University, depuis 1996 la porte d'entrée de la cité internationale.

La ville de Montréal a toujours offert un accueil plus que chaleureux à l'OACI. Nous avons pignon sur rue dans cette ville depuis notre naissance et sommes fiers d'avoir en retour contribué à son essor. Notre présence a contribué à y attirer plusieurs sièges, dont celui de l'IATA et autres organisations internationales. Nous injectons dans l'économie de Montréal quelque 80 millions de dollars par année. Et nous aidons à façonner sa personnalité cosmopolite.

En septembre prochain, « le monde débarque à Montréal » pour la 37^e Assemblée triennale de l'OACI, une autre occasion de célébrer avec fierté la capitale mondiale de l'aviation.