

La gestion de l'incertitude dans une organisation internationale : le cas de l'OACI

Managing Uncertainty in an International Organization : The Case of the International Civil Aviation Organization

François-Pierre Le Scouarnec

Volume 27, numéro 1, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703562ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703562ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Le Scouarnec, F.-P. (1996). La gestion de l'incertitude dans une organisation internationale : le cas de l'OACI. *Études internationales*, 27(1), 129-142. <https://doi.org/10.7202/703562ar>

Résumé de l'article

A typology of uncertainty reveals three dimensions: probability, vagueness, and ambiguity. At the International Civil Aviation Organization (ICAO), terrorism has appeared as a threat to the agency's mandate, which is to ensure the harmonious development of civil air transportation. Faced with the probability that a terrorist act may occur, decision-makers in the international civil aviation System have developed an array of institutional responses. In the area of law, several instruments were created as the impact of events and techniques used by terrorists developed. In the area of management, the ICAO created a special unit reporting directly to the Secretary General and reviewed technical standards and procedures for aviation personnel. While new technologies were being deployed to reduce the probability of an illicit act, political responses were elaborated : use of the UN Secretary-Generalship, politicization of the ICAO Council, and international cooperation in the fight against terrorism. Uncertainty can be a vector of organizational development. Perception of uncertainty and the actions it brings about belong to a field of analysis of interest to the school of epistemics.

La gestion de l'incertitude dans une organisation internationale: le cas de l'OACI

François-Pierre Le SCOUARNEC*

ABSTRACT — *Managing Uncertainty in an International Organization: The Case of the International Civil Aviation Organization*

A typology of uncertainty reveals three dimensions: probability, vagueness, and ambiguity. At the International Civil Aviation Organization (ICAO), terrorism has appeared as a threat to the agency's mandate, which is to ensure the harmonious development of civil air transportation. Faced with the probability that a terrorist act may occur, decision-makers in the international civil aviation system have developed an array of institutional responses. In the area of law, several instruments were created as the impact of events and techniques used by terrorists developed. In the area of management, the ICAO created a special unit reporting directly to the Secretary General and reviewed technical standards and procedures for aviation personnel. While new technologies were being deployed to reduce the probability of an illicit act, political responses were elaborated: use of the UN Secretary-Generalship, politicization of the ICAO Council, and international cooperation in the fight against terrorism. Uncertainty can be a vector of organizational development. Perception of uncertainty and the actions it brings about belong to a field of analysis of interest to the school of epistemics.

La fin de la guerre froide correspond à la fin des certitudes qui donnaient l'illusion de la stabilité. La relativité et le flou ne sont plus des exceptions regrettables; ils apparaissent comme les éléments de solution pour la construction d'un monde assagi. L'incertitude fait partie de la complexité qui caractérise cette époque¹.

Cette étude porte sur un objet au confluent de la théorie des organisations et de celles des relations internationales, l'analyse d'une organisation internationale face à l'incertitude. Les organisations internationales gouvernementales, telle l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), peuvent éprouver une grande sensibilité aux différentes formes de l'incertitude. Interpellées, les organisations internationales gouvernementales peuvent révéler les avantages de la coopération internationale ainsi que certaines de ses limites. En effet, l'analyse des réactions organisationnelles face à l'incertitude jette la lumière sur le développement des régimes internationaux ainsi que

* L'auteur est professeur à l'ENAP à Montréal. L'étude originale a été menée pour les fins de sa thèse de doctorat, *Uncertainty: Vector of International Organization Development, défendue à l'Université York*. Il y examine également le traitement de l'ambiguïté.

1. Jean-Marie GUEHENNO, «L'après-guerre froide», *Magazine Littéraire* La fin des certitudes De Sénèque à Edgar Morin, 312, juillet-août 1993, pp. 27-28.

l'efficacité et la capacité des agences internationales dans un contexte de turbulence.

Au cours des ans, la croissance de la probabilité d'actes illicites par des terroristes a généré des réactions organisationnelles d'ordre politique, juridique et administratif. L'analyse de l'OACI face à une forme particulière d'incertitude, la probabilité, ouvre plusieurs avenues de réflexion, tant du point de vue théorique que pratique.

L'examen des réponses organisationnelles, face à l'incertitude, dans un contexte international, exige l'élaboration d'une approche théorique qui puise aux sources de deux traditions épistémiques. À l'heure des études sur le chaos, l'incertitude est un phénomène qui émerge du champ doxologique. Le but de l'étude consiste tout d'abord à présenter un cadre théorique pour analyser l'incertitude dans le contexte d'une organisation internationale puis de déterminer l'impact d'un type particulier d'incertitude, la probabilité, sur la configuration structurelle de l'OACI². L'analyse des actions prises à l'égard d'événements probables permet ensuite de vérifier la portée de l'hypothèse selon laquelle les réponses d'un tel forum international démontrent que les choix des décideurs sont d'abord modulés par leur compréhension du mandat organisationnel, les modes traditionnels de résolution de problèmes et les précédents. Enfin, l'examen de l'OACI face à l'incertitude peut faire soulever quelques réflexions à propos de la manière dont les agences internationales réagissent face aux événements inscrits dans l'incertain.

I – Considérations théoriques

Depuis Montaigne³ et Dewey⁴, différents discours ou approches, normatifs ou descriptifs, se sont appropriés l'incertitude. Tantôt variable, tantôt concept⁵, dans une foule de domaines telles la physique, les mathématiques, l'économie, la sociologie, la psychologie et la philosophie, l'incertitude alimente de plus en plus la réflexion épistémologique dans les sciences sociales, la gestion et la philosophie des sciences⁶.

Depuis une vingtaine d'années, les recherches sur les organisations ont multiplié des analyses sur la gestion de la turbulence, puis du chaos, généralement en vue d'expliquer les contraintes et de réduire l'incertitude, définie

2. Aux fins de cette étude, on se réfère à la configuration structurelle de l'organisation telle que présentée par Henry MINTZBERG, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1979, pp. 299-480.

3. Michel de MONTAIGNE, *Essais*, Paris, Gallimard (coll. Folio, Vol. III), 1965, p. 366.

4. John DEWEY, *The Quest for Certainty: a Study of the Relation of Knowledge and Action*, London, G. Allen & Unwin, 1930.

5. Luigi BONATTI, *Uncertainty Studies in Philosophy, Economics and Socio-Political Theory*, Amsterdam, Verlag B.R., Grüner, 1984.

6. Ilya PRIGOGINE et Isabelle STENGERS, *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science*, Paris, Gallimard (coll. folio), 1990.

comme l'absence d'information⁷. Dans le contexte international, l'incertitude est parfois présentée comme l'inadéquation entre l'information et l'environnement⁸. Généralement définie comme probabilité, elle est liée au schéma rationnel, un cadre analytique fréquemment utilisé par les organisations internationales⁹.

Le cadre analytique de cette étude puise aux sources de la théorie des organisations, de la sociologie des organisations et entre dans le champ des relations internationales, des recherches sur les régimes.

L'incertitude joue un rôle significatif dans la théorie des organisations où elle est utilisée pour étudier le développement institutionnel et le traitement de l'information. La construction des organisations procède traditionnellement d'un paradigme néguentropique fondé sur la réduction de l'incertitude. Les actions qui reflètent un traitement particulier d'informations et d'autres formes de transmissions d'informations (production de biens matériels, développement de savoir-ajouté, etc.) sont présentées comme les produits les plus tangibles ou les plus visibles des organisations. L'assemblage de divers liens systémiques font de l'information, ou de son absence, un des éléments clés du développement organisationnel.

Le cadre de diverses théories des relations internationales s'élargit pour tenir compte du rôle de l'information dans le développement de l'ordre mondial. L'incertitude est intégrée à plusieurs cadres théoriques: 1) l'approche systémique dont le fonctionnalisme structurel qui porte sur la production d'intrants en extrants (Almond, Deutsch, Easton); 2) le fonctionnalisme où l'harmonisation des intérêts en vue de l'intégration exige la réduction de l'incertitude (Puchala); 3) le néoréalisme lorsque la réduction de l'incertitude constitue une exigence pour le développement ou le maintien de l'hégémonie (Keohane); 4) les approches cognitives et behavioristes qui lient l'incertitude aux perceptions ou au milieu psychosocial (Sprouts); 5) les théories de la décision dont celles portant sur l'approche bureaucratique (Allison) et, 6) les théories qui unissent la théorie des organisations à d'autres approches, telle la cybernétique (Steinbruner).

L'information, d'abord inscrite dans le champ de la connaissance, invite l'analyste à se pencher sur la construction sociale du savoir. Or, la reconnaissance de la formation de l'intérêt national à partir de facteurs sociaux évoque la possibilité de retracer les frontières entre les théories réalistes et fonctionnalistes¹⁰. L'analyse des régimes, définis comme l'ensemble des attentes et des facteurs normatifs liés à la convergence d'intérêts, reconnaît également

7. Jay R. GALBRAITH, *Organization Design*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1977.

8. John D. STEINBRUNER, *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 16.

9. Kenneth J. ARROW, «Exposition of the Theory of Choice Under Uncertainty», *Decision and Organization*, McGuire C.B. & Radner, ROY (dir.), Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986, p. 20.

10. Alexander WENDT, «Anarchy Is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics», *International Organization*, 46, 2, printemps 1992, pp. 391-425.

l'apport des perceptions et du pouvoir des personnes lors du processus de formation des régimes¹¹.

Les relations dialectiques entre le pouvoir, la connaissance et la perception lient l'analyse des relations internationales à la théorie des organisations. Le pouvoir, fondé sur l'information telle que définie en théorie des organisations, génère de l'information ainsi que de l'incertitude. La charnière pouvoir/information, variable au cœur de la théorie des organisations, fait l'objet d'analyses néoréalistes et de théories sur la prise de décisions.

Le cadre analytique de cette étude s'appuie sur l'intégration du traitement de l'incertitude dans ces trois approches théoriques en puisant principalement dans la sociologie des organisations et les théories des relations internationales. La théorie des organisations et certaines recherches récentes sur les organisations publiques offrent une définition opérationnelle de l'incertitude, un cadre d'analyse de la configuration organisationnelle et des pistes de réflexion sur la prise de décision dans un contexte complexe et chaotique¹². Diverses théories des relations internationales permettent d'interpréter le milieu dans lequel opère l'OACT mais offrent peu d'outils pour analyser cette agence en tant qu'organisation.

Dans cette étude, l'incertitude est un concept qui lie les relations internationales et la théorie des organisations. Plusieurs auteurs ont associé les concepts d'incertitude et de probabilité et les ont divisés en diverses catégories mais il y a lieu de distinguer incertitude et probabilité qui en fait partie. Michael Smithson présente une taxonomie de l'ignorance où l'incertitude relève de l'incomplétude, un concept qui n'est pas le contraire de complétude, au sens mathématique du terme. L'incomplétude comporte deux genres identifiés en fonction de sa substance (absence) ou de son degré (incertitude). L'incertitude qui, selon Smithson, est l'une des formes d'ignorance les plus ciblées par les analystes, comprend le vague, l'ambiguïté et la probabilité¹³.

Pour Galbraith, l'incertitude dont nous reprenons la définition est le concept de base qui détermine la structure de l'organisation. Il s'agit de «la différence entre l'information requise par une organisation pour s'acquitter de son mandat et celle qu'elle possède déjà¹⁴». Cette définition, reprise par nombre d'études en théorie des organisations, permet d'utiliser l'incertitude comme une variable qui peut être analysée en fonction de la configuration de l'organisation et des changements qui sont susceptibles d'y être apportés.

Définie comme une absence d'information face aux besoins d'une organisation, l'incertitude est une variable indépendante ; cependant, dans l'exercice

11. Oran YOUNG, «Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society», *International Organization*, 45, 3, été 1991, pp. 281-308.

12. Douglas L. KIEL, *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass Publ., 1994, chapitres 2 et 3.

13. Voir : Annexe, Taxonomie de l'ignorance.

14. Jay GALBRAITH, *op.cit.*, pp. 36-37.

qui permet de qualifier les phénomènes qui génèrent l'incertitude, celle-ci est une variable interdépendante liée à la construction sociale de la réalité¹⁵.

Dans le contexte des recherches auprès de l'OACI, l'incertitude a été identifiée par les acteurs organisationnels. Deux séries d'entrevues ont été menées auprès de nombreux représentants des États auprès de l'OACI et de ses dirigeants. À l'instar des difficultés de financement de l'organisme, le terrorisme, auquel l'organisation réfère comme la perpétration d'actes de violence illicites, est apparu comme un phénomène générateur d'incertitudes.

L'analyse de l'impact de l'incertitude sur la configuration structurelle de l'OACI relève plus des approches propres à la théorie des organisations. L'étude de l'OACI vise donc à utiliser ce terrain pour évaluer dans quelle mesure l'incertitude joue un rôle sur le développement organisationnel, en examinant les relations dialectiques pouvoir/information, présentes dans les approches néoréalistes et les théories des organisations ainsi que les actions, entreprises à la suite de décisions, qui complètent le continuum pouvoir/information¹⁶. La seule étude de ces relations dialectiques ne suffit pas à rendre compte du rôle de l'incertitude face au développement d'une organisation œuvrant sur la scène internationale. Une approche néoréaliste conjuguée à la sociologie des organisations permet de dégager la pertinence de la variable. En effet, le schéma rationnel repose sur une vision normative qui prétend définir l'intérêt national de façon objective. L'intégration d'une vision sociologique, qui reconnaît que l'incertitude et la rationalité sont des concepts édifés sur la base cognitive des individus et des organisations à une approche néoréaliste, permet de mieux saisir l'apport de la perception des phénomènes et l'importance de l'absence d'information.

Enfin, l'analyse du régime de l'aviation civile internationale devrait permettre de dégager les principes normatifs qu'adopte l'organisation face à la probabilité d'actes illicites et le rôle de certains acteurs du régime qui peuvent contribuer à générer de l'incertitude.

II – L'Organisation de l'aviation civile internationale et le terrorisme

Au niveau empirique, l'évaluation de l'incertitude comme variable significative à l'égard du développement organisationnel de l'OACI procède des

15. À ce sujet, Pierre Bourdieu rappelle que la théorie du savoir est une dimension de la théorie politique puisque la capacité symbolique qui permet d'imposer les principes de construction de la réalité, dont la réalité sociale, est une dimension fondamentale du pouvoir politique. Pierre BOURDIEU, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 164-165.
16. Foucault rappelle que : « «Relations de pouvoir», «rapports de communications», «capacités objectives» ne doivent pas être confondus... Il s'agit de trois types de relations qui de fait, sont toujours imbriquées les unes dans les autres, se donnant un appui réciproque et se servant mutuellement d'instrument.» Ces relations ne sont pas dissociables des activités finalisées. Hubert DREYFUS, Paul RABINOW, «Questions et réponses», Michel Foucault. *Un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 310.

réponses accordées aux questions suivantes : comment et pourquoi la configuration structurelle de l'OACI a évolué, est-ce que les changements observés sont attribuables à l'incertitude auquel cas, quels sont les points liés à l'incertitude qui ont des impacts sur le régime de l'aviation civile internationale ?

Le mandat de l'OACI, inscrit dans le préambule de sa Convention, indique que l'accord des parties prenantes est requis « afin que l'aviation civile internationale puisse se développer d'une manière sûre et ordonnée¹⁷ ». La création de l'organisme international, en novembre 1944¹⁸, témoignait de la conscience des États-nations du développement important qu'allait connaître l'aviation civile dans l'économie d'après-guerre. L'organisme se définit par sa vocation technique. Il axa ses travaux sur l'élaboration de procédures et de normes techniques communes.

Le développement accéléré de la technologie permettait l'ouverture de nouvelles routes internationales et le lancement d'aéronefs dont la capacité augmentait, permettait de rentabiliser une industrie naissante. Avec l'Accord des Bermudes, les aspects économiques du régime de l'aviation civile internationale allaient être régis par des ententes particulières à la suite d'affrontements entre les tenants d'approches bilatérales et ceux qui préféraient un cadre multilatéral.

Quoique dès le début de l'aviation civile, quelques vols habités aient été l'objet d'incidents violents¹⁹, ceux-ci augmentèrent de façon significative vers 1960, sous forme de détournements d'aéronefs, jusqu'à la décennie de la terreur qui débuta en 1968.

Le terrorisme aérien ne faisait l'objet d'aucune définition légale et les suspects échappaient souvent à l'extradition ou à toute forme de sanction juridique. Les premiers détournements étaient souvent imputés à des criminels ou des individus motivés par des raisons personnelles et en proie à des problèmes mentaux. Cependant, la perception que des actes terroristes, efficaces au plan politique, pouvaient demeurer impunis augmenta leur attrait. Des groupes particuliers et certains États-nations qui utilisaient parfois des tierces parties, allaient perpétrer nombre d'attentats et diversifier les types d'actes illicites, procédant non seulement à des détournements mais également à des assauts sur des individus et l'explosion d'aéronefs.

Au plan politique, le terrorisme n'était pas unanimement critiqué, certains y voyant l'expression de la politique étrangère d'États démunis, engagés

17. OACI, *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Montréal, 1980, 1.

18. La Convention de Chicago se conclut par la fondation de l'Organisation provisoire de l'aviation civile internationale qui devint l'OACI en 1947 après la ratification du traité par 26 États.

19. À peine deux mois après le lancement du premier ballon, le 5 juin 1783, on rapporte le premier acte de violence illicite : la poursuite effrénée des paysans contre une montgolfière. L'attaque inopinée, l'année suivante, d'un individu qui voulait s'imposer dans la nacelle d'un aérostat jusqu'aux détournements d'avions en Amérique du Sud dans les années 20 ont lancé les prémisses d'un régime antiterroriste dont avait discuté la Société des Nations.

dans des luttes pour faire basculer des rapports de domination. Certains États offrirent l'asile aux terroristes, d'autres furent qualifiés à la fois de victimes et d'agresseurs²⁰. Malgré l'absence de cohésion sur l'encadrement juridique à apporter à la question, les membres permanents du Conseil de l'OACI désiraient maintenir leur tradition consensuelle en matière de prise de décision. Le vide juridique, tant au plan international que national, a ainsi permis de laisser impuni un meurtre commis sur la liaison Puerto-Rico-New York en 1960. Plusieurs observateurs estiment que cet acte illicite a agi comme catalyseur pour la rédaction et l'adoption de la Convention de Tokyo, premier traité international traitant spécifiquement de la violence à bord d'un aéronef.

Quinze ans plus tard, en décembre 1985, l'attaque simultanée des aéroports de Rome et de Vienne contribua à orienter les négociations du Protocole de Montréal qui prévoit l'élargissement de l'application des dispositions contre le sabotage à la totalité de l'aéroport, y compris les diverses aérogares.

L'explosion d'un avion au-dessus de Lockerbie en décembre 1988 fut attribuée à un matériel explosif dont on retraça jusqu'au lot et la date de production. Cet acte illicite mena à l'adoption rapide de la Convention sur le marquage des explosifs plastiques, ratifiée par 40 représentants le jour même de son adoption.

Les différentes réponses juridiques visant à réduire l'incertitude générée par la possibilité de la perpétration d'actes illicites semblent découler de la simple réalisation du mandat de l'OACI. Pourtant, les enjeux directement liés à la sécurité internationale allaient déborder de l'enceinte de l'agence spécialisée. Par ailleurs, l'application discriminatoire des sanctions et représailles, la décision de poursuivre ou non certaines enquêtes et le silence autour de certains incidents indiquent l'importance accordée aux acteurs en fonction de la place qu'ils occupent sur l'échiquier international. À titre d'exemple, le lancement d'un missile contre un vol civil iranien par les forces américaines, en 1988, restera sans suite officielle malgré le fait qu'il s'agisse d'une infraction évidente à la coordination du trafic aérien²¹. Cependant, trois semaines, plus tard, un groupe généralement soutenu par l'Iran revendiquait l'incident de Lockerbie. L'OACI dont le mode traditionnel de résolution des conflits portait sur les actions correctives et la réduction de la confrontation se trouvait interpellée par des problèmes de sécurité pour lesquels elle n'avait pas les mécanismes politiques dont disposait l'Organisation des Nations Unies²².

III – La réduction de l'incertitude

Les actes illicites freinent la réalisation du mandat de l'OACI à l'égard de la sûreté aérienne. L'absence d'information éprouvée par le régime de

20. C'est le cas d'Israël, cible répétée des attentats de l'Organisation pour la Libération de la Palestine, qui obligea, en 1973, un appareil commercial libanais à atterrir en vue de capturer un leader palestinien.

21. Eugene SOCHOR, «ICAO and Armed Attacks Against Civil Aviation», *International Journal*, XLIV, hiver 1988-1989, p. 167.

22. *Ibid.*, p. 169.

l'aviation civile était reliée au taux de probabilité qu'un acte terroriste survienne. L'OACI a réagi à l'incertitude ainsi générée en agissant dans trois champs précis où elle fournit des réponses d'ordre politique, juridique et administratif (incluant les éléments techniques). Les diverses actions entreprises par l'OACI visaient à accroître l'information disponible en vue de réaliser son mandat.

A — Perspectives politiques

Le statut d'agence technique et spécialisée de l'OACI et le renforcement de cette image au sein de l'organisation l'ont portée à éviter d'aborder de façon directe toute question d'ordre politique. Vers 1970, l'augmentation d'actes terroristes parrainés par des États fut confirmée, entre autres, par des documents capturés durant la guerre du Liban en 1982²³ et des témoignages de suspects appréhendés²⁴ qui incriminaient l'URSS et certains de ses alliés²⁵.

Les réseaux internationaux des terroristes leur permettent de partager leurs ressources pour s'entraîner, s'armer²⁶ et obtenir des capitaux²⁷. Leurs techniques et leurs stratégies démontrent qu'ils bénéficient du support de spécialistes. L'inaction des instances internationales poussent même les pilotes de lignes à demander à l'ONU de renforcer la lutte contre le terrorisme²⁸ puis, à faire la grève.

Les acteurs du régime de l'aviation civile optèrent pour l'échange d'informations et l'action commune afin de réduire l'incertitude. L'analyse de plusieurs incidents démontrait la difficulté d'intervenir par la force. Quelques interventions directes n'avaient pu empêcher de faire des victimes parmi les passagers²⁹. L'accord bilatéral entre Cuba et les États-Unis, signé en 1973, obtint un haut niveau de succès³⁰ ainsi que l'entente entre l'unité anti-terroriste allemande, le GSG-9, et la Somalie pour sauver les otages allemands de l'attentat de Mogadiscio, malgré que la Somalie ait été un terrain d'essai

23. Paul WILKINSON, «Countering the State Sponsorship of International Terrorism and Other Terrorist Support Mechanisms», Ellman ELLINGSEN (dir.), *International Terrorism as a Political Weapon*, Oslo, Den Norske Atlanterhavs Komite, 1988, p. 18.

24. Robert D. KAPLAN, «Tales from the Bazaar», *The Atlantic Monthly*, août 1992, p. 57.

25. Luis A. Leoni HOUSSAY, *La Conexión internacional del terrorismo*, Buenos Aires, Depalma, coll. Humanismo y Terror, 1980, p. 195.

26. Paul WILKINSON, «Terrorism versus Liberal Democracy: the Problems of Response», William GUTTERIDGE (dir.), *The New Terrorism*, London, Mansell, 1986, p. 9.

27. Walter LAQUEUR, «The Anatomy of Terrorism», *Ten Years of Terrorism*, Jennifer SHAW, E.F. GUERITZ & A.E. YOUNGER (dir.), New York, Crane, Russak, 1979, pp. 7-21.

28. John O'DONNELL, «Suspension of Service: Pilot's Answer to Hijacking», *Air Line Pilot*, juillet 1972, p. 7.

29. Peter CLYNE, *An Anatomy of Skyjacking*, London, Abelard-Schuman, 1973, p. 8.

30. À l'époque, 96 % de toutes les tentatives de détournement, réussies ou non, impliquaient Cuba. Nancy Douglas JOYNER, *Aerial Hijacking as an International Crime*, New York, Oceana, 1974, p. 153. En 1991, le FBI maintenait toujours 80 poursuites contre des Américains qui avaient détourné des avions vers Cuba avant la signature du «Memorandum of Understanding on Hijacking of Aircraft and Vessels and Other Offences», signé le 15 février 1973.

pour les terroristes responsables de l'attaque d'Entebbe contre un avion d'Air France. Peu de temps après, la décision du Parlement européen d'établir des ententes avec les pays du Tiers Monde en vue de limiter les actes terroristes, par divers moyens dont l'extradition, visait clairement la création d'un nouvel ordre international en matière de sécurité aérienne³¹.

La coopération internationale portait fruit et fut accentuée par une déclaration du G-7 au sommet de Bonn en juillet 1978. Interpol et la Communauté économique européenne se mobilisaient par divers plans pour contrer le terrorisme. L'un des plus grands atouts de leurs stratégies reposait sur l'échange d'information sur les terroristes et les suspects. Enfin, au plan de la sécurité internationale, l'engagement de l'OTAN dans la lutte antiterroriste, manifeste lors d'un attentat contre un appareil de la TWA à Beyrouth en 1985, allait envoyer un signal politique à l'URSS. L'ONU adopta d'abord une timide résolution qui invitait les États à ne pas participer à des actes terroristes dans d'autres États³². La renonciation de l'OLP de poursuivre sa politique de terreur et la condamnation explicite de l'ONU envers les actes de violence, à la suite des protestations des pilotes, eurent plus d'effets. Enfin, la révision des dispositions concernant le droit d'asile afin de permettre l'extradition s'ajoute aux mesures d'ordre politique³³.

La gestion de l'incertitude provoquée par des actes illicites contre des aéronefs n'allait pas échapper à l'OACI ; cependant les raisons et les causes plus profondes du terrorisme de nature politique allaient être abordées dans les fora et les organisations spécialisées telles l'ONU et l'OTAN. L'ONU articula les réponses politiques provenant du système des Nations Unies. Ce n'est qu'une fois certaines questions d'ordre politique réglées que l'URSS devint partie contractante à la Convention de Chicago.

L'OACI se limita à une approche technique et juridique qui, par exemple, allait élargir la portée de certaines conventions de l'aéronef à l'aéroport en entier. L'OACI allait développer plusieurs mécanismes de réduction de l'incertitude à un micro-niveau. Par exemple, avant de monter à bord d'un appareil, le passage obligé par des instruments technologiques inédits allait permettre d'identifier les objets potentiellement dangereux pour la sécurité des passagers, tournant le fardeau de la preuve contre eux. Ceux-ci devaient désormais assumer de nouvelles responsabilités juridiques lorsqu'ils voyageaient.

B — Encadrement juridique

En décembre 1934, la Société des Nations avait plusieurs raisons d'adopter une résolution visant à mettre un frein au terrorisme politique. Deux ans

31. Document de travail du Parlement européen 222/76, cité dans Juliet LODGE, «The European Community and Terrorism: Establishing the Principle of 'Extradite or Try'», Juliet LODGE (dir.), *Terrorism: A Challenge to the State*, Oxford, Martin Robertson, 1981, p. 173.

32. U.N. GA Res. 2625, article 25. UN GAOR Supp. (N° 28), 121, 123 & UN Doc. A/8028 (1970).

33. Jean-Pierre COLIN, «Terrorisme et Droit. La répression universelle d'un nouvel ennemi du genre humain», Jean-Paul CHARNAY (dir.), *Terrorisme et Culture*, Cahiers de la Fondation pour les Études de Défense Nationale, n° 20, Les Sept Épées, 1981, pp. 169-174.

plus tard, la Convention de Genève qui partageait les mêmes objectifs ne fut ratifiée que par un seul État, l'Inde. L'avènement d'autres résolutions et conventions émanant du concert des nations mit à jour l'inefficacité relative de leur poids juridique par rapport à la détermination politique qu'elles évoquaient. L'OACI concentra ses efforts sur les conventions et protocoles propres à la sécurité aérienne et sur les normes internationales et pratiques recommandées.

L'adoption de différents instruments juridiques en vue d'accroître la sécurité aérienne et différentes mesures, en autant qu'elles sont appliquées uniformément, génèrent des informations additionnelles qui permettent la réduction de comportements prohibés. Les premières tentatives en vue de régir les obligations des États face au crime commis à bord d'aéronefs remontent à 1902 lorsque Fauchille soumit un projet de « Régime juridique des aérostats » à un congrès international de juristes.

En mai 1953, année où une bombe explosa à bord d'un avion de la Canadian Pacific Airline au Québec, la proposition du Mexique d'étudier la question du statut juridique des aéronefs à la Commission juridique de l'OACI ouvrait un ensemble de travaux confiés un sous-comité³⁴. À Genève, les discussions sur les actes de piraterie maritime allaient teinter les débats. Le régime du droit aérien allait étendre l'extraterritorialité de la juridiction des États où étaient enregistrés les aéronefs.

Plusieurs instruments juridiques virent le jour. La Convention de Tokyo (1963) ne put être ratifiée que six ans après son adoption même si seulement douze États devaient signer le document. Celles de La Haye (1970), de Montréal (1971 et 1991), et quelques protocoles ont graduellement augmenté la portée du droit. Chaque accord réglait certaines questions non couvertes par le droit international mais les négociations des différents instruments juridiques démontraient également les insuffisances du droit national. La question de l'extradition et la définition de crime politique à l'égard du droit d'asile, objets de nombreuses discussions, évoquaient la distinction entre des criminels et des individus engagés dans une lutte pour la liberté³⁵. En effet, moins de 10 % des auteurs de détournements d'aéronefs entre mars 1968 et juillet 1974 furent emprisonnés ou tués³⁶.

Les liens entre les actes illicites et l'évolution du droit ne sont nulle part plus apparent que dans le cas de la destruction d'un avion de la Korean Air Lines en 1983. Quelques mois plus tard, en mai 1984, la Convention relative à l'Aviation civile internationale fut amendée pour y inclure l'article 3 (bis). Cet amendement visait à restreindre l'usage des armes contre les aéronefs civils. Les auteurs de divers actes de violence ont également suivi l'évolution

34. Sami SHUBBER, *Jurisdiction over Crimes on Board Aircraft*, The Hague, Marinus Njihoff, 1973, p. 6.

35. Juliet LODGE, *op. cit.*, p. 165.

36. Paul WILKINSON, « Terrorist Movements », Yonah ALEXANDER, David CARLTON & Paul WILKINSON (dir.), *Terrorism: Theory and Practice*, Boulder, Westview Press, 1979, p. 115.

du droit, passant d'attaques contre les occupants d'aéronefs (puis d'aérogares), aux actes de capture illicites puis à la mise à feu d'explosifs.

Préoccupé par l'avènement de plusieurs attentats impliquant des explosifs³⁷, le Conseil de l'OACI demanda, en 1985, la révision de toutes les normes internationales et pratiques recommandées de l'Annexe 17, intitulée «Sécurité». Ces normes constituent les règles de pratique internationales du personnel directement affecté à l'aviation civile. Si l'accession de l'URSS à l'OACI et l'effondrement du régime communiste réduit l'incertitude, l'évolution constante de la technologie exige une attention constante de la part des autorités.

La mise en œuvre des conventions et des différentes normes de l'OACI se heurtent à de nombreux problèmes dont : l'insuffisance des mesures juridiques, l'absence de ressources financières et technologiques adéquates et la politisation d'événements qui empêchent un véritable recours contre les États ou les individus.

C — Mesures administratives

La probabilité d'actes illicites, en partie réduite par les instruments juridiques, peut être également abaissée par un ensemble de mesures administratives et techniques. La création d'un régime antiterroriste repose sur l'intégration des efforts de plusieurs agents, tant au niveau technique qu'au niveau de la sécurité³⁸. Le Conseil et les employés de l'OACI ont tendance à valoriser les solutions d'ordre technologique. Dès l'introduction des radars pour remplacer les navires d'observation météorologique ou de la télédétection par satellite et de l'avènement des avions à réaction, l'organisation a confirmé que l'une des forces qui l'anime est la technologie³⁹. La technologie est perçue comme étant la solution principale pour régler les actes illicites⁴⁰.

Le Conseil de l'OACI, un organe permanent composé de 33 États contractants élus par l'Assemblée, est très impliqué dans les affaires de l'organisation. Les représentants, qui ont souvent le titre d'ambassadeurs, participent aux travaux de nombreux comités mis sur pied pour la gestion du système aérien international. En matière de sécurité aérienne, il a créé un Comité de travail

37. Outre l'explosion de l'avion de la Pan Am en Écosse le 21 décembre 1988, les incidents les plus médiatisés de l'époque visaient Air India, dont un vol disparut au large de l'Irlande, le 23 juin 1985, la Korean Airlines qui perdit un appareil près de la côte birmane, le 29 novembre 1987, et la TWA qui subit une perte près d'Athènes, le 2 avril 1986.

38. La chute de 7,6 % du trafic aérien au-dessus de l'Atlantique après l'incident de Lockerbie a obligé les transporteurs aériens à consentir à des investissements importants pour la sécurité aérienne dont le nombre d'agents dépasse celui des employés aux guichets. Paul COHAN & Douglas W. NELMS, «Combating Terrorism: Security Employees Play Deadly Hide-And-Seek», *Airline Executive*, mai 1990, pp. 28-30.

39. «ICAO Is Propelled by Technology because of Economics», Duane FREER, ancien directeur du Bureau de navigation aérienne, dans une entrevue avec l'auteur, 19 juin 1987.

40. Michel POURCELET, «Comment Hijacking. The Limitations of the International Treaty Approach», *Aerial Piracy and International Law*, Edward McWHINNEY, Leiden, A.W. Sijthoff, 1971, p. 58.

sur les actes illicites qui regroupe 19 membres du Conseil qui se réunit avant les sessions du Conseil. Ce sous-comité voit à la mise à jour de l'Annexe 17, reçoit les recommandations du groupe de spécialistes, mandaté selon le texte d'une Convention, qui travaillent sur la détection des explosifs, et prend acte des rapports d'experts. Le groupe de travail sur la sécurité aérienne (AVSEC) regroupe une vingtaine de fonctionnaires internationaux nommés, sur la base de leur expertise, par les représentants de 16 États et de quatre organisations internationales dont Interpol.

Les changements apportés aux structures internes témoignent de l'importance accordée aux actes illicites. Une direction de la sécurité aérienne fut créée au sein du Bureau de navigation aérienne. En 1990, cette direction obtint plus de ressources et fut divisée en deux sections. Puis, tout en gardant un lien administratif avec le Bureau de navigation aérienne, le responsable de la direction a un accès direct au Secrétaire général.

La direction de la sécurité aérienne ne se limite pas aux seuls besoins internes de l'OACI. Elle organise des séminaires de formation et des programmes d'évaluation de la sécurité aérienne (tant sous les aspects juridiques que techniques) dans plusieurs pays. De nombreux développements d'ordre technologique renforcent les mesures administratives mises en place. Il importe de souligner l'importance des technologies de l'information et des mesures d'harmonisation de tout ordre, formes ordonnées de traitement de l'information, pour contrer les problèmes soulevés par l'incertitude.

Conclusion

Des conclusions de deux ordres émergent de cette analyse. Certaines visent sur l'OACI en tant qu'organisation internationale préoccupée par la réduction de l'incertitude ; les autres ont une portée théorique qui permettent d'évaluer d'abord l'utilité de l'examen de l'incertitude comme variable significative pour le développement organisationnel et les relations internationales et, ensuite, la complémentarité des approches utilisées dans le cadre de référence.

Cette analyse a dévoilé plusieurs changements à la configuration structurelle de l'OACI et du régime de l'aviation civile internationale. L'étude des décisions organisationnelles adoptée pour répondre aux exigences du mandat de ses commettants démontre l'importance de la perception des problèmes et des valeurs des preneurs de décision.

La gestion de l'incertitude et, plus particulièrement, de la probabilité de la réalisation d'un acte illicite, a été caractérisée par une attitude réactive plutôt que préventive surtout au plan politique. La peur de politiser l'OACI a généré une autre forme d'incertitude, l'ambiguïté, qui s'est révélée contre-productive.

Dans la sphère juridique, un soutien assez large et une relative rapidité caractérisent l'adoption de normes de l'Annexe 17 et de certaines conventions

dont la dernière convention (sur le marquage des explosifs) qui prévoit qu'une commission, composée d'experts, évalue l'évolution technique des explosifs et présente des recommandations⁴¹. À ceci s'opposent les difficultés éprouvées pour punir les coupables d'actes illicites ou pour les extradier.

Au niveau organisationnel, la structure permanente du Conseil lui a permis d'agir à la fois en tant que forum de négociation, structure de traitement de l'information et catalyseur dans certains dossiers. La culture consensuelle du Conseil n'a pas été mise en brèche par l'incertitude et a favorisé la production et l'accélération de réponses d'ordre juridique et politique qui témoignaient de l'urgence de la situation et qui exprimaient la recherche de la coopération. Certains acteurs de la sphère politique, générateurs d'incertitude, n'auront pu mener l'OACI à jouer un rôle qu'elle laissa à l'ONU. Cependant quelques fonctionnaires de longue date de l'OACI estiment que l'organisme s'est politisé, mais surtout à la faveur d'enjeux autres que ceux suscités par les actes illicites, tels le développement des capacités aéroportuaires des pays en voie de développement et le soutien à des technologies particulières.

Les mesures administratives ont démontré la pérennité des valeurs du Conseil à l'égard de leur compréhension du mandat organisationnel et de leur mode de gestion des problèmes ancré dans une tradition (lois, règlements, aspects techniques et administratifs) qui évolue principalement en fonction de facteurs extérieurs : les intrants de la sphère politique et la technologie.

La configuration structurelle de l'OACI a peu changé depuis 1944 et l'évolution du régime de l'aviation aérienne est ancrée dans un paradigme économique et industriel, mû par l'évolution technologique⁴².

Au plan théorique, l'analyse de l'incertitude aura démontré les avantages d'utiliser une variable dont une des composantes est cognitive. Ceci permet l'intégration d'éléments importants de la sociologie et de la théorie des organisations dans un cadre théorique propre aux relations internationales. D'autre part, l'interdépendance inhérente à la variable indique les limites dues à sa relativité. L'examen des réponses de l'OACI à la probabilité d'actes illicites ouvre le champ à l'évaluation des moyens mis en œuvre pour la réduction de l'incertitude. Ainsi, les politologues pourront intégrer des facteurs liés à l'habilitation des agences internationales en tant qu'organisation pour analyser les relations de pouvoir qui reposent non seulement sur la recherche de la certitude mais également sur la génération d'incertitude.

41. *Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection*, Montréal, OACI, 1^{er} mars 1991, articles v et vi.

42. *La situación económica del transporte aéreo 1978-200*, Circular 222-AT/90, 1989, Montréal, OACI.

Annexe

Taxonomie de l'ignorance

