



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Lignes directrices à l'intention des administrations des douanes

Comment mettre au point un programme de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) / de dossiers passagers (PNR)

[juillet 2017]

Table des matières

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	OBJECTIF.....	4
3.	COMPRENDRE LE TRANSPORT AÉRIEN	4
4.	NORMES INTERNATIONALES ET DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE	5
	Qu'est-ce que le programme RPCV ?.....	5
	Qu'est-ce que le dossier passagers (PNR)?.....	5
	Normes internationales	6
5.	FONDEMENT LÉGISLATIF	6
6.	CONFIDENTIALITÉ DES DONNÉES.....	8
7.	FINANCEMENT	9
8.	LISTE DE CONTRÔLE DE GESTION DE PROJET.....	10
9.	DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME.....	11
	Options en matière de collecte et de transmission des données	11
	Traitement et affichage des données.....	11
	La méthode « push » par opposition à la méthode « pull »	12
	Configuration et architecture du système	12
	Préparation de la documentation opérationnelle et technique.....	12
	Sécurité du système et accès des utilisateurs.....	13
	Continuité et plan de reprise après sinistre	13
10.	COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR.....	13
11.	CONFORMITÉ	14
12.	CRÉATION/MISE EN OEUVRE D'UNE UNITÉ DE RENSEIGNEMENTS PASSAGERS (URP) 14	
	Infrastructure.....	15
	Ressources humaines.....	15
	Étendue des fonctions	16
	Formation	16
	Coopération interagence	16
	Coordination transfrontière.....	17
13.	PRÉSENTATION DES RAPPORTS.....	17
14.	CONCLUSION	18

Aux fins du présent document, toute mention des services de contrôle aux frontières fait notamment référence à la douane, aux services d'immigration, à la police et à tous les autres organismes chargés de lutter contre la fraude.

1. INTRODUCTION

Les statistiques font état d'une hausse constante d'année en année du volume de voyageurs aériens à bord de vols commerciaux, une hausse qui s'explique par le nombre sans cesse croissant de destinations plus accessibles et par la fréquence accrue des vols. Dans ces circonstances, les pays sont sans cesse plus nombreux à chercher à améliorer leurs capacités de gestion des risques en fournissant aux services de contrôle aux frontières, parmi lesquels les services de douanes, d'immigration et autres organismes chargés de l'application de la loi, des informations essentielles sur les voyageurs aériens avant leur arrivée ou leur départ.

On considère que la possibilité pour les services de contrôle aux frontières d'identifier les personnes problématiques, avant leur arrivée ou leur départ, est un élément important pour aider le gouvernement dans sa volonté d'assurer la sûreté et la sécurité de ses citoyens et constitue une composante essentielle de tout programme de gestion des risques, tout en facilitant les procédures pour les voyageurs à faible risque.

Pour la plupart des services de contrôle aux frontières, les examens de routine de tous les passagers et de leurs bagages ne constituent plus une méthode pratique pour sécuriser la frontière. Compte tenu des ressources disponibles, les services de contrôle privilégient aujourd'hui une approche sélective basée sur l'analyse des renseignements, les modèles comportementaux, la gestion des risques et d'autres méthodes efficaces, tout en laissant la porte ouverte à une sélection aléatoire. Il est généralement admis que l'utilisation de ces méthodes de sélection produit de meilleurs résultats que les inspections non-systématiques ou intensives.

La sécurité du transport aérien a considérablement évolué depuis dix ans. Les programmes relatifs aux renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et au dossier passagers (PNR), qui étaient autrefois des initiatives volontaires prises par certains pays, sont devenus pour beaucoup, du jour au lendemain, une priorité fondamentale. L'importance des RPCV est en particulier reconnue depuis longtemps par l'OACI dans ses normes et pratiques recommandées de l'Annexe 9 (facilitation) à la Convention relative à l'aviation civile internationale (« Convention de Chicago »). En septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies adoptait la résolution 2178 qui, dans son paragraphe 9, invitait les États à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles fournissent aux autorités nationales concernées des renseignements préalables concernant les voyageurs mettre en place des programmes RPCV afin de faciliter l'identification des personnes liées à des activités terroristes et de signaler leurs déplacements.

Si les programmes RPCV sont plus généralement utilisés à des fins de contrôle aux frontières, les dossiers passagers servent avant tout à identifier les individus qui participent ou sont liés à des

activités terroristes, au crime organisé ou à d'autres formes d'infractions graves, ou qui sont susceptibles d'appartenir à une de ces catégories.

Selon le système WorldTracer de l'Association du transport aérien international (IATA), en juin 2016, plus de 60 pays avaient mis en place un programme RPCV et 14 pays disposaient d'un programme PNR opérationnel. Du fait de la menace, toujours présente, d'attentats terroristes, beaucoup d'autres pays envisagent eux aussi de mettre en place ces types de programmes.

2. OBJECTIF

Le présent document a pour but de mettre en évidence les éléments à prendre en considération d'un point de vue stratégique lors de la « mise au point » d'un programme RPCV et/ou PNR. Ce document est destiné aux représentants des pays qui n'ont pas encore commencé à mettre au point un programme RPCV et/ou PNR, ou par ceux qui ont déjà commencé à développer ou à améliorer leurs programmes RPCV et/ou PNR. Le document décrit les étapes nécessaires à envisager par ceux qui se lancent dans le renforcement de la sécurité transfrontières dans leur pays en appliquant les méthodes d'évaluation des risques.

Les programmes RPCV et/ou PNR doivent s'accompagner de la mise en place de procédures permettant d'obtenir des renseignements préalables sur les voyageurs, ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre d'outils automatisés permettant aux services de contrôle aux frontières d'analyser ces informations. Le présent document porte sur ces différentes procédures et livre un premier aperçu des détails plus poussés contenus dans le document « Lignes directrices à l'intention des administrations des douanes en matière d'utilisation des dossiers passagers (PNR) et des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) » de l'OMD.

3. COMPRENDRE LE TRANSPORT AÉRIEN

Mettre en place un programme RPCV et/ou PNR est une décision importante, et nombreuses sont les informations préliminaires à prendre en considération dans ce cadre. Afin de pouvoir commencer à déterminer l'ampleur du travail qui vous attend pour mettre en place un programme RPCV et/ou PNR dans votre pays, nous vous conseillons d'examiner avant toute chose les détails suivants. Pour déterminer l'ampleur ou l'envergure du programme que vous souhaitez mettre au point, tâchez d'abord de déterminer :

- a) le nombre de vols internationaux par jour/an à destination/au départ de votre pays ;
- b) le nombre de transporteurs aériens qui opèrent dans votre pays ;
- c) le nombre de passagers internationaux qui voyagent en avion à destination/au départ de votre pays par jour/an ;
- d) les aéroports qui gèrent des vols internationaux ;
- e) si le programme s'applique aux vols entrants et sortants ;
- f) si le programme s'applique aux vols intérieurs ;
- g) si un cadre législatif/réglementaire existe déjà ;
- h) si le programme s'applique aussi aux transporteurs non commerciaux (privés et d'entreprise) ;

- i) les pays d'origine pour les vols internationaux et les éventuelles obligations auxquelles ils sont soumis sur le plan juridique/du respect de la vie privée (Union européenne, par exemple) ; et
- j) le nombre de fois où et la fréquence à laquelle vous allez demander aux exploitants aériens de fournir des données RPCV et/ou PNR afin d'être certain d'utiliser les informations les plus précises et les plus récentes possible dans le cadre de l'évaluation des risques.

Lorsque vous avez déterminé l'étendue du programme que vous souhaitez mettre au point, cette analyse devient un outil essentiel qui va vous aider à alimenter les discussions que vous allez avoir avec vos partenaires et parties prenantes internes et externes. Il sera très utile de prendre contact avec les membres de l'OMD et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui appliquent déjà un programme RPCV et/ou PNR en vue d'obtenir des informations sur les enseignements tirés de leur expérience et de leur demander de l'aide ou des conseils au fur et à mesure que vous avancez.

Il sera par ailleurs extrêmement utile de contacter les exploitants aériens qui opèrent dans votre pays, ainsi que leurs associations, pour connaître leur point de vue et obtenir des précisions supplémentaires sur leurs modèles industriels respectifs, et sur les délais dont ils pourraient avoir besoin pour se conformer au programme RPCV et/ou PNR dans votre pays.

4. NORMES INTERNATIONALES ET DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Qu'est-ce que le programme RPCV ?

Des éléments renseignements préalables concernant les voyageurs peuvent être obtenus via la zone du passeport lisible par machine. Les opérateurs aériens recueillent les données RPCV au moment de l'enregistrement des passagers. Ces renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) comprennent le nom, la date de naissance, le genre, la nationalité et les données relatives aux documents de voyage (comme le numéro de passeport). À côté de ces données biographiques, d'autres informations de base sur le voyage peuvent également être obtenues, comme le nombre de bagages enregistrés, leur poids et le numéro du siège.

Qu'est-ce que le dossier passagers (PNR)?

Le dossier passagers (PNR) est le terme générique utilisé par le secteur des transports aériens pour désigner les dossiers créés par les opérateurs aériens ou leurs agents autorisés pour chaque voyage réservé par ou au nom d'un passager, que ce soit directement, via le système de réservation de l'exploitant aérien ou indirectement, via le système de réservation d'un réseau de vente. Quant au contenu exact des données PNR qui sont recueillies, il varie d'un opérateur aérien à l'autre. Ces données comprennent, en plus des RPCV, le type de billet, la date du voyage, l'itinéraire du voyage, les informations sur le paiement, les informations relatives aux

programmes de fidélité pour les voyageurs fréquents, etc. Les données PNR sont recueillies pour la première fois lors de la réservation d'un vol et peuvent être modifiées plusieurs fois entre ce moment et le départ du vol.

Face à la multiplication des services de contrôle aux frontières qui obligent les transporteurs aériens à transmettre les données sur les passagers, il est nécessaire de renforcer les normes internationales de format des données qui ont été élaborées conjointement et approuvées par l'OMD, de l'OACI et de IATA afin de maintenir un bon niveau de normalisation et d'assurer un respect continu de la loi.

Normes internationales

Le recours aux formats de messages standard internationaux pour la fourniture des informations RPCV et PNR contribue à simplifier davantage les processus automatisés et réduit la nécessité pour les exploitants aériens et les États de devoir tenir compte de plusieurs règles différentes en matière de fourniture de données.

Pour faciliter la transmission par les opérateurs aériens des informations sur les passagers avant leur arrivée et avant leur départ aux services de contrôle aux frontières, l'OACI, l'OMD et IATA établissent et tiennent à jour des normes mondiales en matière de données RPCV et PNR, dans le cadre des travaux du Comité de contact OMD/IATA/OACI sur les RPCV/PNR.

Ce Comité de contact se réunit chaque année pour analyser, tenir à jour et aborder les améliorations proposées aux formats de messages RPCV (PAXLST) et PNR (PAXLST). L'OMD a mis en place un processus formel pour les demandes de modification des données (DMR) pour pouvoir étudier toutes les améliorations proposées pour ces formats standard de RPCV et de PNR.

L'élaboration de normes mondiales est essentielle pour garantir l'uniformité des données RPCV/PNR que les opérateurs aériens doivent transmettre aux services de contrôle aux frontières. Ces normes garantissent la mise en œuvre rentable des systèmes RPCV et PNR et améliorent la qualité des données grâce à l'utilisation de codes définis sur le plan international. Les détails sur les formats de messages et les spécifications concernant le message RPCV (PAXLST) et le message PNR (PNRGOV) sont présentés sur le site de l'OMD : www.wcoomg.org.

Par ailleurs, le document 9944 de l'OACI (Lignes directrices sur les données des dossiers passagers) vous aidera à comprendre ce que sont les données PNR et la façon de les transmettre. Ce document est disponible à l'adresse suivante : www.icao.int.

5. FONDEMENT LÉGISLATIF

Pour vous préparer à la mise en place d'un programme RPCV et/ou PNR, vous êtes invité à passer en revue le fondement législatif actuellement en place et à identifier les éventuelles

lacunes à combler au moyen d'une nouvelle législation en vue de permettre l'adoption d'un programme RPCV et/ou PNR.

Le service de contrôle aux frontières responsable du programme RPCV et/ou PNR jouera un rôle à part entière dans l'amélioration de la sécurité nationale de votre pays. Votre programme RPCV et/ou PNR sera destiné à protéger vos citoyens en aidant les services de contrôle aux frontières à identifier les voyageurs susceptibles de représenter une menace élevée pour la sûreté et la sécurité du pays. Voilà pourquoi il est vital d'élaborer un cadre législatif national garantissant que les services de contrôle aux frontières ont le pouvoir de recueillir et de traiter les données RPCV et PNR. L'expérience montre que la plupart des opérateurs aériens ne fourniront pas les informations RPCV et/ou PNR si la loi ne les y oblige pas.

Ce fondement législatif devra énoncer les obligations pour les opérateurs aériens en matière de communication des données RPCV et PNR sur toutes les personnes à bord d'un appareil, avant son arrivée ou son départ. Votre législation devra non seulement préciser les informations requises sur les passagers, mais elle pourra aussi préciser la fréquence à laquelle les données RPCV et/ou PNR doivent vous être envoyées pour être traitées (vols entrants, vols sortants, plusieurs versions actualisées des données sur les voyageurs, obligations pour l'équipage, etc.) et les obligations liées à la qualité des données ainsi qu'à la manière dont elles sont communiquées.

À côté du fondement législatif mis en place par votre pays, l'OMD et l'OACI ont aussi défini des lignes directrices et des obligations particulières en ce qui concerne les données RPCV et PNR auxquelles les opérateurs aériens et les États doivent se conformer. Les documents suivants décrivent les obligations en ce qui concerne les formats de données techniques et les lignes directrices en matière de RPCV et de PNR.

RPCV :

- *Directives relatives aux Renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV)*
 - o *Appendice IIA : Passenger List Message (PAXLST) Implementation Guide (Guide de mise en œuvre des messages sur la liste des voyageurs (PAXLST))*
 - o *Appendice IIB : API Response Message (CUSRES)*
- <http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/api-pnr.aspx>
- *Récapitulatif de haut niveau sur les renseignements concernant les voyageurs*
http://www.icao.int/Security/FAL/Documents/Umbrella_Document.2013Dec03.pdf

PNR :

- *Annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Facilitation)*
<http://www.icao.int/Security/FAL/Pages/Annex9.aspx>
- *Lignes directrices sur les données des dossiers passagers (PNR) (Doc. 9944)*

https://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf

- *Secteur des transports aériens et du voyage : Principes, exigences fonctionnelles et exigences propres au secteur PNRGOV*
 - *Passenger and Airport Data Interchange Standards (Normes d'échange de données sur les passagers et les aéroports) : EDIFACT Implementation Guide, PNR Data Pushed to Other Authorities, PNR GOV Message*
 - *Passenger and Airport Data Interchange Standards (Normes d'échange de données sur les passagers et les aéroports) : XML Implementation Guide, PNR Data Pushed to Other Authorities, PNR GOV Message*
- <http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/api-pnr.aspx>

Comme indiqué précédemment, l'Annexe 9 de la Convention de Chicago contient des normes et des pratiques recommandées en matière de RPCV et de PNR. Les normes de l'Annexe 9 ont une valeur contraignante conditionnelle sur les États membres de l'OACI.

Certaines de ces normes existantes sont, par exemple :

- Chaque État contractant qui instaure un système de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) dans sa législation nationale devra adopter des normes reconnues au niveau international en matière de communication des renseignements préalables concernant les voyageurs.
- Au moment d'indiquer quels sont les renseignements d'identification des voyageurs qui doivent être communiqués, les États contractants n'exigeront que les éléments de données RPCV qui sont disponibles au format lisible par les machines dans les documents de voyage conformément aux dispositions contenues dans le Doc. 9303.
- Les États contractants s'assureront que seuls les éléments de données incorporés au message PAXLST EDIFACT/ONU figurent dans les exigences du programme national ou que tout élément s'écartant de la norme aura été soumis au processus de demande de modification des données (DMR) de l'OMD

6. CONFIDENTIALITÉ DES DONNÉES

Les données RPCV sont recueillies par les opérateurs aériens afin d'assurer la sûreté et la sécurité de l'aviation et de répondre aux exigences des services de contrôle aux frontières, tandis que les données PNR sont recueillies par les opérateurs aériens pour leurs propres activités commerciales, et sont ensuite partagées avec les États. Une fois les données recueillies par l'opérateur aérien, elles sont enregistrées dans les systèmes de réservation et de contrôle au départ automatisés du transporteur ou du prestataire de services tiers.

Les programmes RPCV et/ou PNR sont destinés à renforcer la sécurité des pays. Afin d'atteindre cet objectif, un Etat doit avant tout s'intéresser à la manière d'obtenir et de rassembler les informations sur les voyageurs. Dans beaucoup de pays, ces informations sont considérées comme des données sensibles et doivent être traitées de manière appropriée. Une fois que les informations personnelles sur le voyageur ont été recueillies, des contrôles peuvent également se révéler nécessaires afin de gérer l'usage, l'accès, la rétention, la divulgation et la suppression des données sur les voyageurs. En outre, des procédures particulières s'imposent parfois pour la manipulation des données afin de protéger les pratiques commerciales et autres informations confidentielles des opérateurs aériens.

S'il est prévu de partager les informations sur les voyageurs avec d'autres agences internes ou externes, des accords ou des protocoles d'accord (PDA) peuvent être requis avec les différents services de contrôle dans votre pays ou à l'étranger ou encore avec les opérateurs aériens et il est donc important d'en tenir compte au moment de planifier vos délais de développement.

Le fait de déterminer la portée de votre programme RPCV et/ou PNR vous aidera à établir quels éléments des renseignements sur les voyageurs devront être recueillis. Il est possible que vous n'ayez pas besoin de l'ensemble des éléments disponibles à partir des jeux de données RPCV et PNR approuvés par l'industrie aérienne, l'OMD et l'OACI pour répondre aux besoins de votre programme.

7. FINANCEMENT

La mise en place d'un programme RPCV et/ou PNR présente un coût initial et exige d'y consacrer des fonds et des ressources de manière continue, afin de pouvoir développer et maintenir le programme conformément aux objectifs du pays et de ses services de contrôle aux frontières en matière de sécurité et de gestion des risques.

Il est recommandé d'effectuer une étude de rentabilité afin d'identifier les options disponibles et de pouvoir décider s'il convient de créer et de maintenir des solutions techniques et opérationnelles en interne ou s'il est préférable de recourir à un prestataire externe. Il est possible de mélanger les deux solutions (interne et externe).

Dans certains cas, du fait de la volonté de voir tous les pays mettre en place un programme RPCV et/ou PNR, le financement est organisé au niveau de l'État et comprend des fonds qui proviennent de sources extérieures.

Dans d'autres cas, cependant, la mise en place du programme RPCV et/ou PNR est nécessaire pour répondre aux objectifs de plusieurs agences gouvernementales et le financement peut alors provenir de sources internes. Par exemple, si les fonctions liées aux douanes, à l'immigration et

au transport aérien sont assumées par des entités distinctes au sein de votre gouvernement, et si chacune va tirer parti du programme RPCV et/ou PNR, le financement nécessaire à la mise en place du programme pourra provenir de plusieurs sources. Le concept du « guichet unique », dans le cadre duquel les données sont recueillies une fois et distribuées à plusieurs agences intérieures bénéficiaires, peut être intéressant pour les programmes faisant intervenir plusieurs agences.

8. LISTE DE CONTRÔLE DE GESTION DE PROJET

Si vous adoptez une approche bien structurée de mise en place et de mise en œuvre d'un programme RPCV et/ou PNR et que vous accordez toute l'attention requise à la réalisation de ses objectifs, vous serez bien plus à même d'en réussir l'application.

Les étapes qui suivent offrent un aperçu des éléments à prendre en considération lors de la construction et de la mise en œuvre d'un programme RPCV et/ou PNR :

- 1) Nommer un responsable de projet ;
- 2) Tenir compte du budget, et nommer les membres de l'équipe dans les départements et organisations participants ;
- 3) Déterminer les avantages et les objectifs du programme à mettre en œuvre. Pour cela, il faut définir une stratégie de projet et un argumentaire ;
- 4) Définir l'étendue et le fondement juridique du programme à mettre en œuvre ;
- 5) Passer en revue et analyser la documentation internationale, les normes du secteur et les orientations réglementaires ;
- 6) Définir les besoins informatiques, y compris en cas de développement en interne ou par un prestataire tiers ;
- 7) Définir un calendrier réaliste pour le projet, qui prenne en considération les étapes liées à l'élaboration des politiques ;
- 8) Définir un plan de communications ;
- 9) Commencer à prendre contact avec les parties prenantes et les partenaires internes et externes et à les consulter ; organiser régulièrement des réunions ;
- 10) Définir et développer les processus commercial et technique. Une fois ceux-ci développés, commencer la vérification opérationnelle et des systèmes afin de s'assurer que ce qui a été développé répond aux objectifs du programme ;
- 11) Terminer toutes les formations, fournir un service d'assistance et se préparer pour le lancement ; et
- 12) Effectuer une analyse post-mise en œuvre afin de s'assurer que les résultats et les objectifs sont satisfaits, puis clôturer le projet de mise en œuvre.

Une fois le système mis au point et appliqué, les éléments à prendre en considération sont les suivants :

- 1) Évaluer et prévoir l'assurance qualité et la conformité des données ;
- 13) Programmer et budgétiser un processus pour des mises à niveau et des améliorations

- régulières du système; et
- 14) Étudier les possibilités futures d'extension à d'autres modes de transport (terrestre, ferroviaire, maritime) ou à d'autres programmes (RPCV interactif).
 - 15)

9. DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME

Avant de pouvoir entamer le développement du système technique, vous devrez définir les besoins opérationnels auxquels va devoir répondre le système automatisé.

Cette rubrique, de même que les rubriques 10, 11, 12 et 13, décrit de façon plus détaillée les composantes opérationnelle et technique nécessaires pour répondre aux objectifs du projet et vous aide aussi à définir les exigences techniques du système.

Options en matière de collecte et de transmission des données

À ce stade, vous devrez avoir décidé si vous comptez mettre au point un programme RPCV et/ou PNR. Il vous faut à présent définir la manière dont vous allez recueillir les renseignements sur les voyageurs auprès des opérateurs aériens. Le choix entre la création d'une interface directe en interne ou le recours à un prestataire de services tiers sera déterminé par plusieurs facteurs tels que le coût, le calendrier, les objectifs et l'expertise technique disponible en interne.

Il existe plusieurs techniques d'échange de données informatisé (EDI) pour celui qui souhaite obtenir des informations sur les voyageurs, et beaucoup d'États en utilisent plusieurs. Même si la file d'attente de messages est actuellement la méthode la plus sûre et la plus fiable, il en existe d'autres :

- Applications ou services en ligne
- Courriel
- Type B
- FTP/SFTP
- MATIP
- Contrat avec un prestataire de services tiers

La rubrique 4, plus haut, décrit plus particulièrement le recours aux normes du secteur pour la fourniture et l'acquisition de données RPCV et PNR. Le recours aux formats de messages standard PAXLST et PNRGOV du secteur contribue de manière significative à une réduction du calendrier de développement du programme. De nombreux opérateurs aériens et États dans le monde ont déjà adopté ces normes, et le fait de les consulter sur les enseignements qu'ils en ont tirés vous aidera dans vos activités de recherche et développement.

Traitement et affichage des données

Outre la mise en place d'une solution informatique afin de recueillir les renseignements sur les voyageurs, cette solution sera indispensable pour afficher ces informations en vue de leur analyse par les services de contrôle aux frontières, à des fins d'évaluation des risques. Toutes les informations obtenues devront être nettoyées afin de répondre aux éventuelles exigences ou restrictions en matière de données sensibles et de présenter les données sous une forme plus conviviale.

Beaucoup de pays disposent déjà d'une législation en matière de protection et de confidentialité des données afin de protéger le droit des individus au respect de la vie privée. Il est par conséquent d'une importance capitale que la protection des données soit prise en considération lors de l'automatisation de la collecte, du traitement et de l'affichage des informations sur les voyageurs.

La méthode « push » par opposition à la méthode « pull »

Traditionnellement, les pays obtiennent les données PNR en accédant aux systèmes de réservation des opérateurs aériens et en extrayant (« pull ») (grattage d'écran) les informations sur les voyageurs, qu'ils enregistraient dans leurs applications d'évaluation des risques. Cependant, pour des raisons de confidentialité, ils sont passés à la méthode « push » pour l'acquisition des données. Dans le cadre de cette méthode « push », les opérateurs aériens « envoient » les informations sur les voyageurs, au moyen de formats standard du secteur, au pays demandeur au moyen de leur propre solution informatique. Le doc. 9944 recommande aux Etats d'adopter la méthode « push ».

Votre choix (méthode « pull » ou « push ») sera déterminé par vos objectifs et vos besoins, de même que par d'autres facteurs éventuels (confidentialité des données et directives juridiques).

Configuration et architecture du système

Afin de s'assurer que l'infrastructure en place permet d'accueillir un nouveau programme RPCV et/ou PNR, vous devez d'abord étudier le matériel et le logiciel existants ainsi que les bases de données dont dispose votre pays et qui peuvent être mises à profit ou développées davantage. Vous pourrez ainsi plus facilement déterminer quels sont les nouveaux produits matériels et logiciels nécessaires.

Étant donné les différentes options disponibles au niveau des solutions informatiques, il convient de prendre en considération des éléments tels que le budget, le calendrier et les objectifs du programme au moment de déterminer les exigences définitives pour l'architecture de votre système.

Préparation de la documentation opérationnelle et technique

Une fois que vous avez choisi la solution informatique, il y a lieu de commencer à étudier les exigences opérationnelles et techniques. Dans ce cadre, il faudra définir précisément les résultats attendus d'un point de vue opérationnel (identifier les voyageurs à haut risque tout en facilitant la

circulation des voyageurs à faible risque) et d'un point de vue technique (évaluation des risques automatisée).

Ces recherches faciliteront considérablement la préparation des tests et des ensembles de résultats qui seront utilisés en interne pour assurer le respect des objectifs opérationnels et techniques du projet.

Sécurité du système et accès des utilisateurs

Compte tenu de la nature même des programmes RPCV/PNR, l'accès aux informations sur les voyageurs est très souvent limité aux seuls individus qui ont besoin de ces renseignements pour s'acquitter de leurs tâches quotidiennes.

Voilà pourquoi il est nécessaire de définir de manière stricte des profils d'accès d'utilisateurs pour chaque personne ayant accès aux renseignements sur les voyageurs. Ces profils d'accès permettent également d'obtenir des pistes de vérification afin d'assurer le respect des engagements en matière de protection des données.

Continuité et plan de reprise après sinistre

Même si les programmes s'appuient sur le principe qu'ils seront disponibles 24/7/365 jours par an, vous devrez aussi instaurer des procédures préventives opérationnelles et techniques à suivre en cas d'interruption du système ou de perte d'informations sur les voyageurs. Ces systèmes et procédures doivent prévoir des processus manuels de sauvegarde et la possibilité de récupérer les données de sauvegarde pour stabiliser le programme.

Il convient également de prendre en considération les conséquences qu'une interruption ou un ralentissement du système peuvent avoir sur la capacité des opérateurs aériens à continuer à respecter les obligations législatives.

10. COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR

Il est vivement conseillé de développer et maintenir une stratégie de communication constante avec les opérateurs aériens et les autres partenaires externes du secteur, y compris les autres pays, les organisations internationales (OMD, OACI, IATA) et les prestataires de services et ce dès le début de l'analyse, du développement et de la mise en œuvre de votre programme, en plus de vos consultations et discussions internes. Afin de gérer la coopération avec le secteur, il peut être intéressant d'utiliser le modèle de « gestion des comptes transporteurs », dans le cadre duquel le personnel d'assistance se répartit les différents transporteurs aériens et entretient avec eux une relation constante.

Ces consultations vous permettront d'obtenir des informations inestimables sur les enseignements tirés par les opérateurs aériens, les prestataires de services (fournisseurs) et les autres pays qui ont déjà mis en œuvre un programme RPCV et/ou PNR. Ces partenaires pourront en outre vous donner un aperçu de la technologie de pointe et vous fournir des informations plus techniques sur la manière dont il convient de mettre en œuvre des programmes RPCV et/ou PNR.

À mesure que l'infrastructure de votre programme commence à prendre forme, des consultations individuelles avec chaque opérateur aérien concerné par les besoins de votre nouveau programme vous permettront d'en savoir plus sur leur modèle industriel. Cela vous permettra de mettre en place une stratégie d'essai, de créer des orientations techniques pour les opérateurs aériens, un calendrier réaliste et un plan d'action qui vous aidera à intégrer les opérateurs aériens à un moment donné, conformément à vos besoins et au calendrier prévu.

11. CONFORMITÉ

Le succès de tout programme RPCV et/ou PNR varie selon la qualité et la quantité de données concernant les voyageurs qui sont reçues, traitées et utilisées pour l'évaluation des risques. Beaucoup de pays appliquent une législation et des réglementations qui définissent les exigences en matière de fourniture de données de même que les régimes de pénalité et d'atténuation susceptibles d'être imposés aux opérateurs aériens en cas de défaut dans la qualité ou la quantité d'informations sur les voyageurs.

La qualité des données est devenue rapidement une priorité importante pour les États comme pour les opérateurs aériens. Les États exigent des données de qualité pour identifier les voyageurs à haut risque et de nombreux opérateurs aériens s'efforcent d'assurer la qualité des données pour éviter les pénalités et autres frais, mais aussi pour assurer la sûreté de leurs appareils, de leur équipage et des passagers, et pour éviter les erreurs dans le processus de ciblage qui peuvent survenir en présence de données de mauvaise qualité.

En outre, des programmes d'incitation peuvent être envisagés pour les opérateurs aériens conformes qui répondent systématiquement aux obligations de votre programme RPCV et/ou PNR. Ces programmes permettent d'encourager les bons élèves à poursuivre sur cette voie et de motiver les autres à s'efforcer d'améliorer leur niveau de conformité.

12. CRÉATION/MISE EN OEUVRE D'UNE UNITÉ DE RENSEIGNEMENTS PASSAGERS (URP)

Pour assurer l'efficacité du programme RPCV et/ou PNR, une URP doit être mise en place en vue d'appuyer le cadre législatif mis en œuvre par votre pays. L'URP jouera un rôle déterminant d'identification des voyageurs à haut risque sur la base des renseignements passagers fournis par les opérateurs aériens.

Les fonctionnaires chargés du ciblage devront apprendre à identifier, interpréter, étudier et analyser un volume considérable de renseignements diversifiés et complexes en vue de déterminer le niveau de risque que représente le voyageur et de prendre les mesures qui s'imposent. Vous trouverez ci-dessous un aperçu général de haut niveau des éléments nécessaires à la mise en place et au fonctionnement d'une URP. Nous vous encourageons vivement à analyser plus en détail les exigences pour la mise en place des URP avec les autres pays qui disposent déjà d'un programme bien établi.

Infrastructure

Lors de la mise en place d'une URP, il convient d'identifier le meilleur emplacement physique pour mener les activités d'évaluation des risques. Vous pouvez envisager de mettre en place seulement une URP nationale ou prévoir plusieurs URP dans les aéroports nationaux. Dans tous les cas, vous devrez vous demander si les objectifs quotidiens, à savoir identifier et interdire les voyageurs à haut risque le plus tôt possible sur leur parcours, peuvent être satisfaits.

Les points suivants seront également pris en considération :

- Les questions de TI et la sécurité sur place ;
- Les besoins en chauffage/conditionnement de l'air ;
- Les équipements et options en matière de transport (train, autobus, stationnement) ; et
- Le regroupement avec d'autres agences d'État (police, contrôle aux frontières, etc.).

Ressources humaines

Selon l'étendue du programme mis en œuvre, vous aurez besoin de personnel pour pourvoir les postes d'agent de ciblage, d'assistance et d'encadrement au sein de l'URP. Par exemple, si votre programme fonctionne 24/7/365 jours par an, vous aurez peut-être besoin de trois fois plus de personnel que pour une journée de travail classique de 8 heures.

Les postes occupés par ces personnes vont du soutien administratif aux postes de direction, en passant par le personnel de nettoyage et de maintenance. Il est fondamental de créer une unité d'agents spécialisés dans le ciblage. Ceux-ci proviendront de préférence de différentes agences, ce qui leur permettra de s'occuper aussi bien des questions douanières que des questions d'immigration ou policières. Si vous prévoyez d'intégrer dans le programme du personnel, des programmes ou des bases de données d'autres administrations, vous devrez peut-être aussi intégrer le personnel de ces administrations dans vos besoins en matière de planification des ressources humaines et des infrastructures.

La structure de gouvernance de l'URP doit être clairement précisée et montrer, entre autres aspects, comment doit s'opérer la coopération prévue avec les différentes agences partenaires pour assurer la bonne gestion de l'URP.

Afin d'assurer la mise en place et le maintien du programme, les besoins en ressources et en personnel devront être suffisamment objectivés lors de la détermination de vos besoins budgétaires initiaux et ultérieurs.

Étendue des fonctions

Afin de vous assurer que l'URP pourra atteindre ses objectifs, le mieux est de scinder l'URP en différents domaines fonctionnels et opérationnels, par exemple :

- soutien technique et à l'infrastructure ;
- soutien au programme (législation et politiques) ;
- recrutement et formation ;
- communication, y compris coopération avec les parties prenantes et les clients ;
- évaluation des risques des voyageurs entrants/sortants ;
- qualité des données et conformité ; et
- comptes rendus généraux et auprès des parties prenantes.

Formation

Des supports de formation devront être mis au point pour faire en sorte que le personnel interne et les nouveaux agents spécialisés dans le ciblage puissent traiter les voyageurs au moyen des solutions informatiques automatisées qui ont été mises en place et pour s'assurer que les exigences opérationnelles nécessaires pour assurer le développement, la mise en œuvre et la maintenance continue du programme soient en place.

Il est en outre conseillé de mettre au point des spécifications techniques et des supports de formation pour les opérateurs aériens. Ces outils les aideront dans leurs activités de développement pour leur permettre de se conformer à votre programme. Les opérateurs aériens pourront aussi se servir de ces outils pour informer leur personnel sur les exigences législatives et opérationnelles de votre programme RPCV et/ou PNR.

Il est particulièrement important de disposer d'un programme permanent de formation pour les agents de ciblage, qu'ils soient nouveaux ou non, qui leur permettra de se tenir au courant des dernières évolutions et de comprendre les tendances et les domaines nouveaux qui peuvent être considérés comme préoccupants.

Coopération interagence

Afin de mettre en place un programme efficace qui facilite la prévention, la détection et la poursuite en justice des actes terroristes et des infractions graves, la coopération avec d'autres agences peut s'avérer nécessaire. Une coopération précoce contribuera considérablement à l'efficacité et à la robustesse du programme RPCV et/ou PNR.

L'intégrité du programme RPCV et/ou PNR peut être encore meilleure s'il est possible de vérifier les renseignements sur les voyageurs et de les valider par rapport à d'autres programmes de lutte contre la fraude dans votre État.

Coordination transfrontière

Lorsque vous débutez la mise en place du programme RPCV et/ou PNR, il est très intéressant de coordonner les composantes techniques et opérationnelles de votre programme avec celles d'autres États transfrontaliers. Par exemple, lorsqu'un État voisin dispose déjà d'un programme RPCV et/ou PNR établi, il est probable que son modèle industriel soit similaire au vôtre. Il peut se révéler très utile de tirer parti de son expérience pour définir la portée de votre programme.

Si l'État voisin ne dispose pas d'un programme RPCV et/ou PNR, vous pourrez peut-être réaliser des économies en coordonnant vos fonctions de recherche et développement.

Par ailleurs, durant les recherches et la finalisation de l'infrastructure législative nécessaire à la base du programme RPCV et/ou PNR, il convient d'analyser les besoins en matière de partage d'informations avec d'autres États et d'intégrer si besoin des conditions appropriées en matière de partage des données et de protection des données. Le partage de renseignements sur les voyageurs entre les États renforce encore l'efficacité du programme RPCV et/ou PNR et facilite la confirmation ou l'infirmité du niveau de risque d'un voyageur. De plus, les avantages du partage des renseignements sur les voyageurs entre les États contribuent fortement à améliorer la sûreté et la sécurité des citoyens et la frontière de cet État.

13. PRÉSENTATION DES RAPPORTS

L'élaboration de rapports est extrêmement utile en ce qu'ils permettent d'évaluer l'efficacité et l'intégrité de votre programme. Les rapports peuvent servir à identifier les tendances et les domaines d'intérêt sur la base des résultats de l'évaluation des risques réalisée sur une période donnée et à affecter des ressources dans les domaines présentant un risque élevé. Par exemple, la production de statistiques sur le nombre de vols ou de voyageurs qui sont arrivés dans votre pays peut vous aider à vous assurer que vous disposez d'infrastructures appropriées et que les ressources suffisantes ont été déployées pour faire face à l'évolution actuelle des voyages aériens et à leur augmentation.

Les rapports peuvent aussi servir à obtenir des données détaillées ou des synthèses sur l'évaluation des risques des voyageurs (par exemple, nombre de cibles désignées, nombre de voyageurs ayant fait l'objet de mesures de lutte contre la fraude, nombre de pénalités/frais imposé(e)s, etc.). Des rapports sur la conformité des opérateurs aériens peuvent aussi être préparés pour identifier les domaines problématiques en matière d'intégrité des données. Ces rapports vous permettront de travailler avec les opérateurs aériens dans les domaines à améliorer.

Des rapports peuvent par ailleurs être préparés pour contrôler l'intégrité de vos solutions informatiques et vous assurer qu'elles restent performantes. Par exemple, le calcul des délais de traitement peut vous aider à identifier les domaines peu performants dans le système. Les

rapports peuvent aussi vous apporter des statistiques sur les périodes de pointe pour les messages entrants et vous aider ainsi à déterminer les moments où la performance du système est essentielle. Le suivi des interruptions du système vous aidera à mieux analyser les performances de votre système et à identifier les moments où les opérateurs aériens ne sont pas conformes.

14. CONCLUSION

Le présent document donne un aperçu de très haut niveau des principaux éléments à étudier, à analyser, à étayer et à développer pour « mettre au point » un programme RPCV et/ou PNR. Du concept ou de l'idée initial à la migration des opérateurs aériens vers votre système, ce document est une introduction au document intitulé « Comment "utiliser" un programme RPCV/PNR », qui explique la manière de traiter les données entrantes.

Le présent document renvoie à des documents, des normes et des programmes RPCV et/ou PNR existants. Si vous envisagez de mettre en place un programme RPCV et/ou PNR, nous vous encourageons vivement à parcourir la documentation disponible sur les sites Web de l'OMD, de l'OACI et de IATA. Il vous sera utile de vous familiariser avec les normes des messages techniques du secteur lorsque vous commencerez à discuter avec les opérateurs aériens et les autres partenaires du secteur aérien. Vous pourrez tirer de multiples enseignements auprès de collègues d'autres pays qui ont déjà mis en œuvre un programme RPCV et/ou PNR et, dans certains cas, un programme de RPCV interactifs. Ce que vous apprendrez auprès d'eux s'avèrera inestimable, surtout si vous envisagez de mettre au point une URP.

*
* *