

Bruxelles, le 18.12.2012
SWD(2012) 442 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile

{ COM(2012) 776 final }

{ SWD(2012) 441 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Contexte et problèmes répertoriés

Le système actuel de sécurité aérienne est avant tout un système réactif s'appuyant sur les avancées technologiques, une bonne législation soutenue par une surveillance réglementaire efficace et des enquêtes approfondies sur les accidents, en vue de l'élaboration de recommandations pour l'amélioration de la sécurité. Pour autant, bien que la capacité de tirer les enseignements d'un accident soit essentielle, les systèmes purement réactifs sont arrivés aux limites de leur capacité à améliorer la sécurité, notamment dans le contexte d'une croissance du trafic aérien qui devrait doubler d'ici à 2030.

Les systèmes de sécurité devraient donc évoluer vers des procédures de sécurité plus proactives et reposant davantage sur des données probantes, centrées sur la prévention des accidents grâce à l'analyse de toutes les données de sécurité disponibles, dont les informations relatives aux événements survenus dans l'aviation civile.

Si l'Union européenne (UE) a entamé cette transition par l'adoption de la directive 2003/42/CE¹ et de ses modalités d'application², les efforts produits actuellement ne suffiront pas pour empêcher l'augmentation du nombre d'accidents et de victimes découlant de la croissance escomptée du trafic. L'Union européenne et ses États membres ne sont actuellement pas suffisamment à même d'utiliser le retour d'expérience pour prévenir les accidents.

Ce problème est dû à plusieurs lacunes.

Il semble premièrement que, bien qu'il soit crucial de disposer de données pour identifier les risques sur le plan de la sécurité, tous les événements liés à la sécurité ne sont pas connus. Cette situation est en partie due à la différence entre États membres en ce qui concerne la gamme des événements à notifier. Elle vient aussi du fait que les individus craignent de signaler les événements (c'est la question de la

¹ Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile, JO L 167 du 4.7.2003, p. 23.

² Règlement (CE) n° 1321/2007 de la Commission fixant les modalités d'application pour l'enregistrement, dans un répertoire central, d'informations relatives aux événements de l'aviation civile, JO L 294 du 13.11.2007, p. 3 et règlement (CE) n° 1330/2007 de la Commission fixant les modalités d'application pour la diffusion, auprès des parties intéressées, des événements de l'aviation civile, JO L 295 du 14.11.2007, p. 7.

«culture juste»). En effet, pour que l'objectif de notification de tous les événements puisse être atteint, les individus doivent avoir entièrement confiance dans le système car ils sont notamment tenus de signaler des erreurs qu'ils ont commises ou auxquelles ils ont contribué. Toutefois, il existe des disparités entre les États membres en ce qui concerne la protection de ces personnes, qui craignent de faire l'objet de poursuites judiciaires ou d'être sanctionnées par leur hiérarchie.

Par ailleurs, l'absence d'obligation d'établir un système de comptes rendus volontaires en complément des systèmes obligatoires et le manque de clarté relatif au flux des informations et aux obligations applicables aux comptes rendus d'événements contribuent également à l'insuffisance de la collecte des événements.

Deuxièmement, comme l'intégration des données sur les événements n'est pas harmonisée ni structurée, les informations sont de mauvaise qualité et les données sont incomplètes. Cette situation nuit à la cohérence et à l'utilité des informations et limite leur utilisation à des fins de sécurité. Les tendances trompeuses qui risquent d'en découler pourraient finir par canaliser des efforts là où ils ne sont pas nécessaires ou, pire, empêcher l'identification d'un problème de sécurité.

Troisièmement, l'échange d'informations entre les États membres est limité car il existe des obstacles législatifs et organisationnels à un accès satisfaisant aux informations figurant au répertoire central européen (RCE), qui regroupe toutes les données nationales. En effet, la législation européenne impose l'anonymisation de certaines informations. Bien que l'objectif de ces dispositions soit de protéger les informations sensibles relatives à la sécurité, leur conséquence pratique est que des informations importantes au regard de la sécurité, telles que la description concrète de l'événement, ne sont pas mises à la disposition des autorités. Cela est notamment dû à la méfiance des États membres en ce qui concerne l'utilisation des données.

Enfin, il n'existe aucune obligation en ce qui concerne l'utilisation des données relatives aux événements collectées. Par conséquent, les événements ne sont pas systématiquement analysés et les mesures correctives et préventives propres à remédier aux défaillances en matière de sécurité ne sont, par conséquent, pas adoptées.

Les principaux acteurs concernés par cette initiative sont toutes les personnes et organisations participant au système de l'aviation civile ou bénéficiant de la sécurité aérienne, à la fois au niveau national et au niveau européen.

1.2. Analyse de la subsidiarité

Les comptes rendus d'événements sont essentiels au bon fonctionnement du transport aérien, conformément aux objectifs de l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Étant donné que le principe de subsidiarité s'applique, toute action de l'Union dans le domaine des comptes rendus d'événements doit être justifiée.

Premièrement, les objectifs de l'action proposée ne sauraient être réalisés de manière suffisante par les États membres étant donné qu'il est nécessaire d'harmoniser les règles applicables aux comptes rendus d'événements et, par conséquent, de garantir une réglementation uniforme et efficace en Europe. Par ailleurs, des règles relatives à une banque de données européenne et à une agence de l'Union ne peuvent être établies que par une réglementation européenne.

Deuxièmement, le renforcement et le développement de mesures proactives reposant sur l'analyse des événements au niveau national et de l'UE constituent, en matière de sécurité, des avantages apportant une valeur ajoutée à l'action de l'UE. De plus, un événement qui semble ponctuel dans un État membre peut, en réalité, indiquer que des mesures sont nécessaires une fois que l'on considère l'Union dans son ensemble.

2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Le principal objectif de l'initiative est de contribuer à réduire le nombre d'accidents et de victimes dans l'aviation moyennant l'amélioration des systèmes existants, tant au niveau national qu'europpéen, en exploitant les informations relatives aux événements de l'aviation civile pour remédier aux défaillances en matière de sécurité et éviter leur répétition.

Les objectifs spécifiques (OS) sont les suivants:

- veiller à ce que tous les événements qui menacent ou sont susceptibles de menacer la sécurité aérienne soient collectés et fournissent une image claire et complète des risques pour la sécurité dans l'Union européenne et ses États membres (OS1);
- veiller à ce que les comptes rendus d'événements stockés dans les bases de données nationales et dans le RCE soient complets et de bonne qualité (OS2);
- veiller à ce que les autorités compétentes disposent d'un accès satisfaisant à toutes les informations essentielles pour la sécurité stockées dans le RCE, et à ce que ces dernières soient exclusivement utilisées aux fins de l'amélioration de la sécurité (OS3);
- veiller à ce que les événements notifiés soient analysés de manière efficace, que les risques pour la sécurité soient recensés et le cas échéant traités, et que l'efficacité des actions entreprises au regard de la sécurité fasse l'objet d'un suivi (OS4).

3. OPTIONS STRATEGIQUES

La première option consiste à abroger la réglementation actuelle de l'Union. Compte tenu des graves risques que cette option ferait courir à la population, elle a été rejetée sans être approfondie davantage.

Un certain nombre de mesures visant à éliminer les sources de problèmes ont été recensées et regroupées en trois paquets de mesures:

Le paquet de mesures n° 1 (PM1) vise à améliorer le système actuel en mettant en place les fondements d'un système complet de comptes rendus d'événements contribuant à l'amélioration de la sécurité aérienne, grâce à une modification de la législation se limitant au minimum nécessaire et à l'adoption de recommandations et d'orientations à chaque fois que cela serait possible. Les mesures prévues sont les plus légères parmi celles qui ont été répertoriées.

Le paquet de mesures n° 2 (PM2) est plus ambitieux et prévoit une révision substantielle de la législation de l'UE concernant les comptes rendus d'événements.

Le PM2 a pour but d'améliorer le système actuel en établissant les obligations législatives nécessaires pour garantir un système de comptes rendus d'événements efficace à tous les niveaux et contribuer à la réduction du nombre d'accidents d'avion, grâce à l'introduction de procédures d'analyse des données collectées, à l'adoption de mesures adéquates et au suivi de l'efficacité du système en termes d'amélioration de la sécurité.

Le paquet de mesures n° 3 (PM3) a pour but d'améliorer le système actuel en transférant à l'UE les compétences des États membres en ce qui concerne les comptes rendus d'événements et introduit, comme le PM2, des obligations concernant l'analyse des événements, associées à l'adoption des mesures de sécurité nécessaires et au suivi des progrès. Dans le cadre de ce paquet, la responsabilité de la mise en place et de la gestion des systèmes de comptes rendus d'événements serait transférée à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

Les tableaux ci-dessous décrivent les mesures prévues par les différents paquets de mesures.

Problèmes répertoriés dans la section 2.2	Mesures prévues	Description des mesures
Première source de problèmes: la collecte des données sur les événements n'est pas optimale (SP1)		
A: Le champ d'application des comptes rendus, en ce qui concerne le type d'événements, varie selon l'État membre, ce qui entraîne des disparités dans le niveau de notification	<ol style="list-style-type: none"> 1. Préciser le champ d'application des événements devant être collectés au moyen d'orientations – <i>PM1</i> 2. Harmoniser le champ d'application des comptes rendus en précisant ce qui devrait être notifié dans une annexe – <i>PM2 et PM3</i> 	
B: Les personnes craignent de notifier les événements (question de la «culture juste»)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientations sur l'interprétation et l'application de l'article 8 – <i>PM1</i> 2. Préciser et compléter les règles existantes (définir la «culture juste», établir un point de contact national, appliquer le principe de non préjudice, anonymiser les notifications) – <i>PM2 et PM3</i>. 	
C: Il n'existe aucune obligation d'établir un système de compte rendus volontaires (SCRV) et aucune précision quant à ce qui devrait être notifié dans le cadre d'un SCRV.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recommandation de la Commission pour la mise en œuvre de la norme de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) imposant l'établissement d'un SCRV; orientations sur le système de comptes rendus obligatoires (SCRO) / le SCRV – <i>PM1</i> 	
	<ol style="list-style-type: none"> 2. Transposer dans le droit de l'Union la norme de l'OACI imposant l'établissement d'un SCRV; précisions quant à ce qui devrait être notifié dans le cadre des SCRO/SCRV – <i>PM2</i> 	
	<ol style="list-style-type: none"> 3. Remplacer les SCRV nationaux par un SCRV unique européen; précisions quant à ce qui devrait être notifié dans le cadre des SCRO/SCRV – <i>PM3</i> 	
D: Les comptes rendus d'événements relèvent d'un trop grand nombre d'obligations régies par diverses dispositions du droit de l'UE, ce qui fait double emploi et génère de la confusion.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientations précisant toutes les obligations de notification et les exigences applicables à chacune; organisation de formations – <i>PM1</i> 2. Simplifier et harmoniser toutes les obligations en matière de notification; modifier les règles en matière de notification dans d'autres dispositions applicables du droit de l'UE – <i>PM2 et PM3</i> 	
E: Le flux des informations n'est pas clair et la directive n'impose pas aux organisations de collecter des	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recommandation de la Commission concernant la mise en œuvre de la partie relative aux comptes rendus d'événements des normes de l'OACI requérant des États qu'ils veillent à ce que l'industrie mette en place un système de gestion de la sécurité (SGS) – <i>PM1</i> 	

informations relatives aux événements.	2. Transposer dans le droit de l'Union la partie relative aux comptes rendus d'événements des normes de l'OACI requérant des États qu'ils veillent à ce que l'industrie mette en place un SGS – <i>PM2</i>
	3. Transposer dans le droit de l'Union la partie relative aux comptes rendus d'événements des normes de l'OACI requérant des États qu'ils veillent à ce que l'industrie mette en place un SGS; transférer l'obligation des États de collecter les informations relatives aux événements à un organisme unique qui collectera directement, principalement auprès de l'industrie, tous les événements notifiés dans le SCRO – <i>PM3</i>

Problèmes répertoriés dans la section 2.2	Mesures prévues	Description de la mesure
Deuxième source de problèmes: intégration des données – mauvaise qualité des informations et données incomplètes (SP2)		
A: Les événements sont présentés sous des formes très variées et leur codification et classification dans les bases de données ne sont pas harmonisées	1. Orientations concernant la saisie des événements; formation et meilleure harmonisation de la classification dans les bases de données nationales et entre elles – <i>PM1</i>	
	2. Harmoniser les procédures de notification et standardiser les procédures de saisie des données entre les États; élaborer des documents d'orientation et organiser des formations – <i>PM2</i>	
	3. Imposer l'utilisation d'un format de données unique pour les comptes rendus d'événements; remplacer la collecte des événements réalisée par les États par une collecte au niveau de l'Union réalisée par un organisme unique – <i>PM3</i>	
B: Le contrôle de qualité visant à assurer que les données sont cohérentes est souvent inexistant	1. Orientations sur la qualité des données; développer des outils automatiques de contrôle de la qualité des données et les mettre à la disposition des États membres; organiser des formations et des ateliers – <i>PM1</i>	
	2. Imposer aux organisations et aux États membres le principe du contrôle de qualité; élaborer et compléter les documents d'orientation actuels relatifs à la qualité des données; développer des outils automatiques de contrôle de la qualité des données; organiser des formations et des ateliers – <i>PM2 et PM3</i>	
C: Toutes les informations ne sont pas transmises au RCE et les données collectées ne reflètent pas toujours les véritables performances en matière de	Continuer à assurer le contrôle des données figurant au RCE et lancer des procédures lorsque cela est nécessaire; la législation pourrait relever des inspections de normalisation de l'AESA – <i>PM1, PM2 et PM3</i>	

sécurité	
D: Les champs de données principaux de nombreux événements ne sont pas toujours remplis dans le RCE	1. Documents d'orientation indiquant les champs qui devraient être remplis et établissement d'une liste de champs pour chaque catégorie pertinente d'événements – <i>PM1</i>
	2. Modifier la législation afin d'établir le principe des champs obligatoires; joindre à la législation modifiée la liste des champs obligatoires pour chaque catégorie pertinente d'événements – <i>PM2 et PM3</i>

Problèmes répertoriés dans la section 2.2	Mesures prévues	Description de la mesure
Troisième source de problèmes: les obstacles juridiques et organisationnels à un accès satisfaisant aux informations du RCE (SP3)		
A: Des informations importantes (description) relatives à l'événement ne sont pas accessibles	Assurer un plus large accès aux données du RCE, en particulier afin de donner à des autorités compétentes définies un accès aux informations de sécurité pertinentes – <i>PM1, PM2 et PM3</i>	
B: Méfiance des États membres relative à l'utilisation des données du RCE	Limiter l'utilisation des données du RCE à des fins d'amélioration de la sécurité – <i>PM1, PM2 et PM3</i>	
Problèmes répertoriés dans la section 2.2	Mesures prévues	Description de la mesure
Quatrième source de problèmes: absence d'analyse des événements au niveau national et européen et absence de mesures de sécurité adéquates (SP4)		
A: Il n'existe pas d'analyse systématique des événements aux niveaux des États membres et de l'Union	1. Recommandation pour la mise en œuvre de la norme de l'OACI requérant des États qu'ils analysent les données provenant du SCRO et du SCR V et qu'ils déterminent les mesures appropriées à prendre – <i>PM1</i>	
	2. Mettre en œuvre la norme de l'OACI requérant des États qu'ils analysent les données provenant du SCRO et du SCR V et qu'ils déterminent les mesures appropriées à prendre; imposer cette obligation aux organisations, aux États membres et au niveau de l'Union – <i>PM2</i>	

	3. Mettre en œuvre la norme de l'OACI requérant des États qu'ils analysent les données provenant du SCRO et du SCRIV, et qu'ils déterminent les mesures appropriées à prendre; imposer cette obligation aux organisations et au niveau de l'Union – PM3
B: Il n'existe pas de cadre d'action permettant d'améliorer la sécurité grâce à l'analyse des événements	1. Recommandation pour la mise en œuvre de la recommandation de l'OACI requérant que des mesures correctrices et préventives adéquates, déterminées grâce à l'analyse des événements, soient mises en œuvre et que leur efficacité fasse l'objet d'un suivi – PM1
	2. Mettre en œuvre la norme de l'OACI requérant que des mesures correctrices et préventives adéquates, déterminées grâce à l'analyse des événements, soient mises en œuvre aux niveaux des organisations, des États membres et de l'UE et que leur efficacité fasse l'objet d'un suivi aux niveaux des États membres et de l'Union – PM2
	3. Mettre en œuvre la norme de l'OACI requérant que des mesures correctrices et préventives adéquates, déterminées grâce à l'analyse des événements, soient mises en œuvre aux niveaux national et de l'UE et que leur efficacité fasse l'objet d'un suivi au niveau de l'Union – PM3
C: Absence d'outil permettant de hiérarchiser l'analyse des événements	1. Développer au niveau de l'Union un système européen commun de classification des risques afin d'harmoniser la classification des événements; rendre cet outil disponible; recommandation aux États membres afin qu'ils classent leurs événements en fonction de cet outil – PM1
	2. Obligation pour les États membres ou les organes de l'UE de classer les événements suivant un système européen commun de classification des risques; développer cet outil au niveau de l'UE et le mettre à la disposition des États membres et de l'industrie – PM2 et PM3

4. ANALYSE DES INCIDENCES

Les incidences des paquets de mesures sont résumées dans le tableau ci-dessous:

	Paquets de mesures 1	Paquets de mesures 2	Paquets de mesures 3
Incidences sur la sécurité	FAIBLEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES
Incidences économiques			
Incidences sur l'industrie	ZERO	MOYENNEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT NEGATIVES
Incidences sur les États Membres	ZERO	FAIBLEMENT NEGATIVES	FORTEMENT POSITIVES
Incidences sur le marché intérieur et la compétitivité	FAIBLEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES
Charges administratives / an	ZERO	FAIBLEMENT NEGATIVES – 831 133 €	MOYENNEMENT NEGATIVES – 2 235 MILLIONS €
Incidences sur le budget UE / an	PROCHE DE ZERO – 165 000€	FAIBLEMENT NEGATIVES – 530 000 €	FORTEMENT NEGATIVES – 12,1 MILLIONS €
Incidences sociales			
Normes et droits applicables à la qualité de l'emploi	FAIBLEMENT POSITIVES	MOYENNEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES
Emploi	NEUTRES	FAIBLEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES
Données à caractère personnel	ZERO	MOYENNEMENT POSITIVES	MOYENNEMENT POSITIVES
Santé publique et sécurité de la population	FAIBLEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES
Incidences environnementales	PROCHES DE ZERO	PROCHES DE ZERO	PROCHES DE ZERO
Incidences sur les droits fondamentaux	FAIBLEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES

Incidences sur la simplification de la législation existante	ZERO	FORTEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES
Incidences sur les pays tiers	FAIBLEMENT POSITIVES	FORTEMENT POSITIVES	FAIBLEMENT POSITIVES

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Les paquets de mesures sont évalués au regard des critères d'efficacité, d'efficience et de cohérence.

Au point de vue de l'efficacité, PM2 présente le potentiel le plus élevé de réalisation de tous les objectifs spécifiques, PM3 offrant quant à lui une bonne efficacité générale. PM1 permet la pleine réalisation de l'OS1 uniquement.

PM1 prévoit des mesures ayant un très faible coût de mise en œuvre ou administratif et permet d'atteindre les OS mais de manière incomplète, ce paquet de mesures n'est donc pas le plus efficace pour atteindre les objectifs.

En termes d'efficience, PM3 est le paquet de mesures le plus coûteux et il est moins efficient que PM2. PM1 est le moins coûteux mais le moins efficace.

En termes de cohérence, tous les paquets de mesures s'équivalent plus ou moins et leurs incidences se compensent dans une certaine mesure, mais PM2 est celui qui demande le moins de concessions.

Compte tenu de ce qui précède, le paquet de mesures recommandé est PM2, étant donné que les avantages qui en découlent sont de loin supérieurs aux coûts. Il devrait contribuer à l'amélioration de la sécurité aérienne grâce à une meilleure collecte des informations relatives aux événements, à une amélioration de la qualité des données, à un accès plus adéquat aux informations et à l'introduction d'exigences concernant l'utilisation des comptes rendus d'événements afin de réduire les accidents aériens.

6. SUIVI ET EVALUATION

La Commission évaluerait la mise en œuvre du règlement trois ans après son adoption par le législateur et assurerait le suivi constant d'un ensemble d'indicateurs clés déjà disponibles sur les transports. Ces indicateurs seront utilisés pour apprécier dans quelle mesure l'option stratégique adoptée permet de réaliser les objectifs spécifiques.