



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2011
COM(2011) 670 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

établissant un système de gestion de la sécurité aérienne pour l'Europe

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SEC(2011) 1261 final}

1. INTRODUCTION

En publiant son Livre blanc sur le transport¹, la Commission a clairement indiqué vouloir faire de l'Union européenne la région aérienne la plus sûre. En outre, le rapport du groupe de haut niveau sur la recherche dans le domaine de l'aviation² a fixé pour objectif de réduire d'ici à 2050 la proportion d'accidents sur les vols commerciaux à moins d'un par dix millions de vols, à savoir la moitié du niveau actuel. Cependant, si le taux d'accidents de l'aviation continue de baisser, cette baisse a fortement ralenti depuis 2004³ tandis que, simultanément, le nombre de vols poursuit sa croissance et devrait doubler d'ici à 2030⁴. En conséquence, pour maintenir le faible niveau actuel d'accidents mortels dans l'aviation, nous devons faire en sorte que le taux d'accidents continue de baisser afin de compenser la croissance continue du nombre de vols.

L'Union européenne fera donc face à un défi de taille au cours des prochaines années si elle entend occuper la première place mondiale en matière de sécurité aérienne et si elle veut éviter que des vies soient perdues. La nécessité d'agir est donc évidente.

La présente communication décrit ainsi comment ce défi peut être relevé et propose un certain nombre de mesures spécifiques. Il s'agit de la contribution de l'Europe à l'objectif adopté lors de la conférence à haut niveau sur la sécurité⁵ de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), tenue à Montréal en 2010, visant à passer à une gestion de la sécurité aérienne proactive et fondée sur des données probantes.

La présente communication s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission décrivant l'actuel cadre de la sécurité aérienne au niveau européen. Ce document a été établi conjointement par la Commission et l'AESA et est intitulé «Programme européen de sécurité aérienne» (PESA)⁶.

2. LE DÉFI.

Le système actuellement en place en Europe pour assurer la sécurité des transports aériens se fonde principalement sur le respect d'une série de règles, sous la supervision de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et de chaque autorité nationale de l'aviation (ANA), qui ont été élaborées après des années d'expérience, en tirant les leçons d'enquêtes approfondies et indépendantes sur les accidents et les incidents aériens. Ce système réactif s'est avéré efficace puisqu'il a débouché sur un bilan pour la sécurité aérienne en Europe non seulement excellent mais aussi en constante amélioration au cours des dernières décennies.

¹ COM(2011) 144 - LIVRE BLANC: Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation.

³ ISBN 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc 415 du 17 décembre 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 – 2030.

⁵ Document OACI 9935, HLSC 2010.

⁶ Référence à ajouter une fois le numéro SEC attribué.

Cependant, comme l'indique le manuel OACI de gestion de la sécurité⁷, le respect de la réglementation ne suffit plus pour assurer la sécurité à mesure que le transport aérien se complexifie et que l'on découvre les limites des capacités humaines et l'impact des processus organisationnels. Le manuel explique que la sécurité est de plus en plus considérée comme un processus destiné à maintenir sous contrôle organisationnel les risques pour la sécurité. En conséquence, l'OACI a introduit dans ses normes et pratiques recommandées les systèmes de gestion de la sécurité (SGS), qui répondent à la nécessité d'aborder la sécurité de manière systémique.

Par conséquent, il est clair que pour continuer à avancer, l'Union européenne ne peut plus se contenter de son rôle de législateur, aussi important soit-il, et doit s'atteler davantage au traitement systémique des risques liés à la sécurité aérienne. Nous devons passer d'un système réactif, où la réglementation est modifiée en fonction de l'expérience acquise, à un système proactif, qui vise à anticiper les risques de sécurité potentiels afin de réduire encore davantage la probabilité de survenance d'accidents.

En outre, avec le partage croissant des compétences réglementaires en matière de sécurité aérienne entre les autorités nationales et européennes, il n'est plus faisable ni souhaitable que les États membres, la Commission ou l'AESA cherchent isolément des solutions proactives à des problèmes communs. Tous les acteurs de la sécurité aérienne de l'UE doivent collaborer de sorte que le système dans son ensemble représente davantage que la somme de ses parties. C'est ce que souligne la déclaration de Madrid⁸ à propos des aspects du ciel unique européen liés à la sécurité. Les conclusions indiquent notamment que l'extension des compétences de l'AESA pour la certification de sécurité de la gestion du trafic aérien (ATM) et des aéroports d'ici à 2012 et 2013 devrait être complétée par la mise en place d'une gouvernance appropriée, coordonnant les activités et l'expertise de l'AESA et d'Eurocontrol.

La Commission et l'AESA réfléchissent depuis un certain temps à la façon de procéder. Elles ont tenu en janvier 2011 une conférence consacrée à la sécurité, ouverte à tous les acteurs du secteur aérien, afin de débattre les questions relatives à la gestion de la sécurité. Les détails de la conférence et les résumés des débats sont disponibles sur le site web Europa⁹.

La présente communication, qui s'inspire des contributions apportées lors de la conférence, jette les bases d'un système européen de gestion de la sécurité aérienne, en définit les contours et aborde les obstacles à surmonter pour garantir son efficacité.

3. UN SYSTEME EUROPEEN POUR GARANTIR LA SECURITE AERIENNE

3.1. Qu'est-ce qu'un système de gestion de la sécurité?

Avant d'envisager ce à quoi un tel système européen devrait ressembler et quels problèmes doivent être résolus pour en établir les divers composants, il est nécessaire de comprendre les processus fondamentaux qui constituent un système de gestion de la sécurité.

⁷ Document OACI 9859 AN/474, deuxième édition – 2009.

⁸ Conclusions de la conférence à haut niveau sur la feuille de route en vue de la mise en œuvre du ciel unique européen.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm

Un système de gestion de la sécurité est un système proactif qui décèle les dangers qui menacent l'activité, évalue les risques inhérents à ces dangers et prend des mesures pour ramener ces risques à un niveau acceptable. Il procède ensuite à des vérifications pour confirmer l'efficacité de ces mesures. Le système fonctionne en continu pour que les nouveaux dangers et risques soient rapidement détectés et que les mesures soient appropriées ou révisées lorsqu'elles s'avèrent inefficaces.

Un tel système proactif à l'échelon européen devrait viser à soutenir les efforts des États membres et non à les remplacer. Il ne s'agit pas de déplacer la responsabilité des mesures à prendre, mais de coopérer plus étroitement pour parvenir à de meilleurs résultats. Ce système doit apporter une valeur ajoutée aux initiatives de sécurité des États membres en rassemblent des informations paneuropéennes pour faciliter la mise en évidence des risques affectant la sécurité aérienne partout en Europe. Il doit permettre de partager des informations et de faciliter la prise de mesures concertées. À cette fin, il dépendra évidemment de l'aide et des contributions des États membres et du secteur de l'aviation. C'est en s'inscrivant dans une approche collaborative que le fonctionnement des systèmes de gestion de la sécurité à l'échelon des États membres et de l'industrie bénéficiera aux Européens. Les récents événements autour des éruptions volcaniques en Europe ont démontré la valeur du travail en collaboration et de l'échange d'informations et de contributions de toutes parts pour parvenir à aborder de manière commune ce nouveau risque majeur pour la sécurité.

3.2. Point focal

Pour relever le défi consistant à organiser un système de gestion de la sécurité opérant dans un contexte régional, il sera nécessaire de disposer d'un point focal. En 2004, l'Union européenne a instauré l'AESA, qui abrite l'expertise technique en matière de sécurité aérienne à l'échelon de l'UE. Il est donc logique que l'AESA, qui dispose des ressources et des facilités pour assurer le fonctionnement efficace du système, soit au cœur du système européen de gestion de la sécurité aérienne.

Néanmoins, toutes les activités et responsabilités relatives au fonctionnement du système ne doivent pas reposer entièrement sur l'EASA. Une approche systémique exige que tous les acteurs agissent dans un esprit de coopération: la Commission, l'AESA, les États membres, Eurocontrol et les partenaires industriels doivent travailler en partenariat et s'échanger toutes les informations utiles. L'AESA est cependant la seule organisation au cœur de l'UE qui se consacre à 100 % à la sécurité aérienne et qui puisse dès lors centraliser les différents volets des travaux afin de contribuer à leur réussite.

3.3. Mise en évidence des dangers

La première mission d'un système de gestion de la sécurité consiste à mettre en évidence les dangers qui menacent la sécurité aérienne. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'informations. Ces informations sont une composante essentielle de tout système de gestion de la sécurité. En effet, sans information fiable, toute tentative de repérage des dangers s'apparenterait à de la divination. Différentes sources d'information sont actuellement disponibles, telles que les rapports sur les accidents, les rapports d'inspection au sol du programme d'évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers, l'examen et le suivi des incidents, les données des comptes rendus d'événements figurant au répertoire central européen (RCE), les audits de supervision (y compris les inspections de normalisation de l'AESA), et l'échange d'informations. Aucune source ne fournissant à elle seule toutes les

informations requises, le processus de mise en évidence des dangers de l'UE doit reposer sur la combinaison de toutes les sources, tant réactives, proactives que prédictives. Le partage des informations permet aux décideurs d'avoir une vue exhaustive de la sécurité aérienne. Les dangers qui menacent l'aviation sont généralement les mauvaises conditions météorologiques, les terrains montagneux autour des aéroports et les défaillances de moteur.

Cependant, bien que l'Union européenne ait accès à toutes ces sources d'information, c'est particulièrement dans les comptes rendus d'événements qu'il existe une faille importante. Malgré l'adoption de la directive 2003/42/CE¹⁰, la transmission des comptes rendus d'événements dans l'UE et l'utilisation du RCE sont toujours affectées par un certain nombre de lacunes qui limitent l'utilité de ces comptes rendus pour la prévention des accidents. Ces problèmes sont notamment la mauvaise qualité de l'information, les données incomplètes, le manque de clarté des obligations relatives aux rapports et du flux de l'information, ainsi que les obstacles juridiques et organisationnels à l'accès adéquat aux informations du RCE permettant l'échange d'informations. En outre, le système actuel se caractérise par son important morcellement. Outre le répertoire de l'UE, Eurocontrol dispose de son propre répertoire de sécurité et l'AESA est en train de créer sa propre base de données interne. Il serait avantageux de combiner ces informations sur les événements. Enfin, il est difficile de consigner tous les événements, et ce problème met en évidence la nécessité de prendre des mesures en vue d'instaurer une «culture juste»¹¹. D'autres mesures sont nécessaires pour encourager la culture de la communication transparente dans le secteur aérien et pour soutenir la mise en place d'un environnement où les individus se sentent habilités à signaler des événements significatifs sur le plan de la sécurité sans crainte de représailles.

Action n° 1:

La Commission fera des propositions en 2012 pour actualiser le système UE de signalement des événements par la révision de la directive 2003/42/CE et de ses modalités d'application¹².

3.4. Analyse des données de sécurité

Disposer de données de sécurité est une chose, en tirer des conclusions en est une autre. À ce jour, malgré les lacunes susmentionnées, le RCE contient plus de 450 000 comptes rendus d'événements, et ce chiffre augmente chaque jour. Le défi consiste par conséquent à mettre en place un processus permettant d'extraire des informations pertinentes à partir de ces données.

Dans la situation actuelle, certains États membres, l'AESA, Eurocontrol et d'autres effectuent chacun leur propre analyse. Si cette méthode est efficace en ce qu'elle permet à chaque acteur de s'attaquer à ses propres problèmes, elle présente un grand risque de répétition inutile des efforts qui, et c'est plus grave, peut dissimuler un important problème de sécurité. En effet, un événement qui apparaît, dans un État membre, de nature exceptionnelle, peut en réalité nécessiter des mesures une fois que l'on considère l'Union dans son ensemble. Cet état de fait

¹⁰ Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile.

¹¹ Cette notion est définie à l'article 2, point k), du règlement (UE) n° 691/2010 de la Commission du 29 juillet 2010.

¹² Règlement (UE) n° 1330/2007 de la Commission du 24 septembre 2007 et règlement (UE) n° 1321/2007 de la Commission du 12 novembre 2007.

a été reconnu dans le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil¹³, dont l'article 19 dispose que l'AESA, en collaboration avec les autorités compétentes des États membres, participe de façon régulière à l'échange et à l'analyse des informations. Cependant, le cadre et les instruments permettant cette collaboration doivent encore être mis en place.

Dans cette optique, l'AESA a déjà entamé des travaux visant à créer un réseau d'analystes recourant à l'expertise disponible au sein de l'AESA, des autorités compétentes des États membres et des autorités nationales responsables des enquêtes de sécurité. Le réseau des analystes pourra aider à mettre en évidence les problèmes de sécurité afin d'appréhender à temps l'évolution de la sécurité et de contribuer à l'élaboration d'instruments, de méthodes et de techniques d'analyse communs. Le réseau pourrait par exemple être amené à examiner les données disponibles pour déterminer si les risques inhérents à l'exploitation hivernale sont effectivement contenus ou si des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires.

Enfin, la Commission s'est investie activement dans la mise en place de systèmes d'échange d'informations sur la sécurité à l'échelon international, notamment en signant récemment un protocole d'entente sur un système mondial d'échange de renseignements sur la sécurité entre la Commission, l'OACI, la FAA et l'IATA. Cette initiative vise à promouvoir une approche plus proactive et empirique de la gestion de la sécurité à l'échelle mondiale. Elle crée un cadre de coopération pour l'échange d'informations sur la sécurité et facilitera la diffusion, via l'OACI, de renseignements sur les dangers ou les risques pour la sécurité et les solutions d'amélioration de la sécurité, mis en évidence grâce aux informations échangées au titre du protocole d'entente.

Les informations partagées contribueront également à la vérification croisée des listes des principaux dangers mis en évidence dans l'UE et dans les autres régions du monde.

Action n° 2:

En fonction des résultats de l'évaluation d'impact en cours dans le cadre de la révision de la législation sur les comptes rendus d'événements, la Commission présentera une proposition visant à poursuivre le développement de l'analyse de la sécurité à l'échelon de l'UE.

3.5. Déterminer les risques

S'il est essentiel de mettre en évidence les dangers, c'est la compréhension du risque potentiel posé par ces dangers qui doit permettre de prendre des décisions quant aux mesures d'atténuation de ces risques, notamment en hiérarchisant ces mesures.

Cet aspect, dénommé «évaluation des risques pour la sécurité», est assuré individuellement par un certain nombre d'États membres souhaitant cibler leur action au niveau national. Par exemple, un État membre a mis en évidence le problème des approches non stabilisées¹⁴ qui, selon leur processus d'évaluation des risques, représente un risque majeur. Il prend des

¹³ Règlement (UE) n° 996/2010 de la Commission du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE.

¹⁴ Une approche non stabilisée est le fait qu'un aéronef, pour une raison quelconque, ne se trouve pas dans une position idéale à la vitesse, l'altitude et la configuration correctes pour l'atterrissage.

mesures visant à réduire le nombre d'événements de ce type. Un processus similaire pourrait être suivi à l'échelon UE en recourant à l'analyse de l'AESA, des États membres, du réseau d'analystes et du secteur aéronautique, afin de déterminer où concentrer les efforts: sur ce problème ou d'autres problèmes.

Il n'existe toutefois pas encore de méthodologie d'évaluation des risques universellement acceptée et utilisée dans toute l'Union européenne pour l'ensemble des domaines aéronautiques, qui permettrait d'adopter une approche normalisée et de mieux définir les priorités pour s'attaquer aux risques les plus importants pour la sécurité. Cette lacune devra être comblée.

Enfin, afin d'évaluer en détail les risques et d'en tirer des conclusions afin d'améliorer la sécurité aérienne, l'UE devra placer les informations sur les événements dans un contexte statistique. Il sera nécessaire de disposer de renseignements solides et cohérents sur le niveau d'activité aérienne dans les États membres de l'Union européenne. Ce n'est pas encore le cas, surtout pour la circulation aérienne générale, par manque de données relatives à l'exposition. Il est dès lors difficile de calculer les taux, même pour les grandes catégories d'accident.

Action n° 3:

La Commission examinera, suite aux résultats de l'analyse d'impact des comptes rendus d'événements, s'il convient de présenter des propositions visant à établir une classification commune de l'évaluation des risques (voir action n° 1).

3.6. Agir

Les États membres prennent chacun, à des degrés divers, des mesures concernant les problèmes de sécurité qu'ils ont eux-mêmes mis en évidence. Or, certains de ces problèmes sont communs à l'ensemble de l'Union européenne. Par conséquent, il serait plus avantageux d'adopter une approche plus coordonnée dans toute l'Union, ce qui permettrait à chaque État membre, à la Commission et à l'AESA de prendre des mesures qui se complètent. Cette coordination aurait pour avantage de cibler l'action sur les risques importants à tous les niveaux de l'activité aéronautique dans l'Union européenne.

Cependant, avant de s'engager à agir, il est indispensable que les États membres aient la possibilité de discuter formellement et de s'accorder sur les risques importants. La Commission est actuellement aidée par un comité sur les aspects concernant le règlement (CE) n° 216/2008.¹⁵ Ce comité, dénommé comité AESA, regroupe les principaux experts de la sécurité aérienne des États membres. Il est donc bien placé pour fournir l'expertise nécessaire à la prise de décisions concernant les risques de sécurité.

Action n° 4:

La Commission recourra au comité AESA en tant que principal forum de discussion avec les États membres sur les mesures à prendre.

¹⁵ Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE.

3.7. Plan européen de sécurité aérienne

Vu la nature technique des questions en jeu, il doit appartenir à l'AESA d'éclairer la Commission sur la meilleure marche à suivre pour atténuer les risques, sur le calendrier des mesures correspondantes et sur l'évaluation de leur succès. Cet éclairage, qui tient compte des contributions de tous les acteurs, y compris le secteur aérien, doit prendre la forme d'un plan d'action, intitulé «plan européen de sécurité aérienne»¹⁶.

Ce plan de sécurité doit décrire en détail les questions de sécurité spécifiques, clarifier les mesures à prendre pour atténuer les risques associés et décrire les résultats auxquels doivent aboutir ces mesures, le tout présenté dans un style compréhensible par les citoyens européens.

L'AESA a déjà publié au début de 2011 une version initiale de ce plan, fondée sur les plans et priorités des États membres. Elle contenait différentes mesures, telles que la prise en compte des sorties de piste, un problème également mis en évidence par la conférence à haut niveau sur la sécurité organisée par l'OACI en 2010.

Une fois publié le plan de sécurité, il est nécessaire de tenir les citoyens européens informés de l'état d'avancement des questions de sécurité spécifiques. À cette fin, le plan de sécurité devra être régulièrement mis à jour, non seulement pour tenir compte des mesures prises, mais aussi pour y inclure, le cas échéant, tout nouveau risque mis en évidence et pour modifier les mesures qui s'avéreraient inefficaces.

Action n° 5:

L'AESA publiera des mises à jour annuelles du plan européen de sécurité aérienne détaillant les progrès effectués dans la prise en compte des risques de sécurité mis en évidence à l'échelon de l'UE.

3.8. Évaluer les acquis

Il importera que tous les acteurs sachent si les mesures prises pour améliorer la sécurité sont suivies d'effets. Pour ce faire, les indicateurs de performance en matière de sécurité sont un instrument précieux. Un exemple simple et généralement admis d'indicateur est la mesure de sécurité utilisée dans le rapport annuel 2010 de sécurité de l'AESA pour comparer les performances relatives des régions du monde. L'AESA utilise l'indicateur du taux annuel d'accidents mortels par 10 millions de vols. Recourir à un indicateur de ce type autorise des comparaisons avec les performances du passé, ce qui permet de confirmer les progrès et de procéder à des comparaisons avec d'autres régions. L'Union européenne a apporté une contribution importante en la matière à la dernière assemblée générale de l'OACI, lors de laquelle elle a présenté sa vision des indicateurs de performance en matière de sécurité. Elle doit cependant encore se prononcer sur les indicateurs spécifiques et avancer pour parvenir à un accord sur une série d'indicateurs acceptables pour toutes les parties prenantes.

Action n° 6:

La Commission, en coopération avec l'AESA, continuera à élaborer des indicateurs de performance en matière de sécurité et consultera les parties intéressées avant de

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

présenter des propositions sur une série commune d'indicateurs couvrant tous les domaines de l'aviation.

3.9 Collaborer avec nos voisins

Les questions de sécurité aérienne ne se limitent pas à l'Union européenne: elles sont aussi partagées par nos voisins. L'UE dispose de nombreux arrangements pour faciliter la coopération entre elle et ses voisins sur les question de transport aérien. Ces arrangements sont notamment l'Espace aérien européen commun, avec plusieurs États des Balkans¹⁷, et l'Espace aérien euroméditerranéen¹⁸, ainsi que les programmes d'aide et la coopération renforcée dans le cadre du programme d'évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers. À titre d'exemple, ce dernier programme regroupe 15 États en dehors de l'UE et illustre parfaitement la coopération entre l'UE et ses voisins en vue de fournir et de partager des informations sur la sécurité, au bénéfice de tous.

De même, les travaux et résultats du système UE de gestion de la sécurité devraient être partagés de manière à bénéficier de l'expérience de nos voisins et à contribuer à leurs efforts d'amélioration de la sécurité aérienne, pour ainsi tendre vers notre objectif commun, à savoir un degré élevé de sécurité.

Action n° 7:

La Commission, en coopération avec l'EASA, continuera à partager les travaux du système de gestion de la sécurité et encouragera la coopération mutuelle avec nos voisins sur la mise en évidence des problèmes de sécurité.

4. PROGRAMME EUROPEEN DE SECURITE AERIENNE (PESA)

Les normes contenues dans les différentes annexes de la convention de Chicago¹⁹ imposent aux États signataires de mettre en œuvre un programme national de sécurité (PNS). Un PNS est un système de gestion de la sécurité par l'État. Il est généralement décrit dans un seul document exposant la politique et les objectifs de l'État en question ainsi que la gestion des risques, l'assurance de la sécurité et les activités de promotion de la sécurité.

Or, les États membres s'en remettent actuellement, dans une large mesure, aux activités déjà menées à l'échelon européen. Par conséquent, en transférant leurs obligations à l'OACI et en décrivant leurs activités purement nationales, les États membres doivent également décrire les domaines de compétences qui relèvent désormais de l'UE et les mesures prises à l'échelon de l'UE en appui des États membres. Bien que les 27 États membres et les 4 États de l'EEE-AELE puissent s'acquitter de cette tâche séparément, cette façon de procéder n'est ni efficace ni transparente pour respecter cette obligation. L'élaboration d'un équivalent UE des PNS, à savoir un Programme européen de sécurité aérienne (PESA) est un moyen plus efficace de remplir cette obligation, qui aiderait en outre les États membres à développer leurs propres PNS.

¹⁷ Croatie, ancienne république yougoslave de Macédoine, Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Kosovo, Serbie, Monténégro.

¹⁸ Le projet Euromed Aviation regroupe les États suivants: Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Marco, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie.

¹⁹ Signée à Chicago le 7 décembre 1944.

En outre, le fait de fixer les modalités de gestion de la sécurité aérienne à l'échelon UE contribue à clarifier où se situent les différentes responsabilités pour la sécurité au sein de l'UE et comment l'UE dans son ensemble peut atteindre puis maintenir des performances satisfaisantes en termes de sécurité. Cela permet également de rendre les choses transparentes pour tous les acteurs concernés par la sécurité. L'UE ouvre la voie en organisant la sécurité aérienne sur une base régionale; la publication d'un document décrivant les modalités de gestion de la sécurité aérienne par un organe régional sera une première du genre.

L'Union européenne travaille sur le PESA depuis un certain temps et est désormais prête à le publier. La Commission profite dès lors de la présente communication pour publier simultanément ce document sous la forme d'un document de travail des services de la Commission. Celui-ci décrit le cadre actuel de sécurité aérienne à l'échelon UE, et notamment comment les problèmes de sécurité spécifiques sont mis en évidence et pris en charge, conformément au Plan européen de sécurité aérienne (voir point 3.7). Il respecte le format établi dans le manuel de gestion de la sécurité de l'OACI pour garantir la cohérence avec les lignes directrices internationales et compléter les PNS des États membres. La Commission actualisera le document en temps utile pour tenir compte des modifications apportées au système européen de sécurité aérienne.

Action n° 8:

La Commission actualisera, avec l'aide des États membres et de l'AESA, le Programme européen de sécurité aérienne au fur et à mesure que des modifications seront apportées à la gestion de la sécurité aérienne dans l'UE.

5. L'AVENIR

5.1. Objectifs de performance

Dans la prise en charge des risques pour la sécurité et l'amélioration continue des performances de sécurité, la fixation d'objectifs de performance en matière de sécurité constitue un élément important. Ces objectifs représentent concrètement le niveau de sécurité à atteindre. Il peut par exemple s'agir de réduire le nombre de sorties de piste dans l'Union européenne de 50 % au cours des cinq prochaines années. Ces objectifs doivent être réalistes.

Le règlement (UE) n° 691/2010 de la Commission²⁰ établit un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau. Le système de performance vise notamment à fournir des indicateurs et des objectifs contraignants dans des domaines clés de performance afin que les niveaux de sécurité puissent être atteints et maintenus. Si les premières mesures ont dès lors été prises par la mise en place d'un système de performance de sécurité, celui-ci se limite actuellement à la gestion européenne du trafic aérien et ne couvre aucun autre domaine concernant la sécurité aérienne. Il ne sera pas aisé de décider des autres systèmes de performance de sécurité pour les autres disciplines (exploitation, navigabilité, etc.), ces travaux seront complexes et nécessiteront une approche innovante. Ils devront dès

²⁰ Règlement (UE) n° 691/2010 de la Commission du 29 juillet 2010 établissant un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau et modifiant le règlement (CE) n° 2096/2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne

lors s'inscrire pleinement dans un processus consultatif avant la formulation de toute proposition. Il s'agit néanmoins d'un domaine qui devra être envisagé dans le futur afin de contribuer à l'objectif d'amélioration continue.

Action n° 9:

La Commission consultera les parties prenantes et mènera une évaluation d'impact avant de présenter des propositions de systèmes de performance pour les autres domaines de la sécurité aérienne.

5.2. Une approche de la normalisation fondée sur les risques

L'introduction de principes de gestion de la sécurité dans le système aérien UE modifiera notre façon d'appréhender la sécurité aérienne et améliorera drastiquement la maîtrise des risques pour la sécurité. Cependant, l'application de ces principes ne doit pas se limiter à l'élaboration du seul plan de sécurité mais concerner l'ensemble du système. Les inspections de normalisation menées par l'AESA en vertu du règlement (CE) n° 216/2008 pour surveiller l'application dudit règlement devraient évoluer: elles devraient dépasser le stade de la simple vérification du respect des normes pour tendre vers une approche davantage axée sur les risques de sécurité mis en évidence par le système de gestion de la sécurité. Cette nouvelle approche serait plus bénéfique en ce qu'elle se concentrerait sur les problèmes pour lesquels des mesures d'atténuation présenteraient clairement un avantage en termes de sécurité.

5.3. Une approche fondée sur les performances de sécurité

En outre, alors que les travaux actuels de réglementation sont axés sur la transposition, en règlements UE, des exigences actuelles, le cas échéant en les actualisant, l'élaboration des futures règles devrait se concentrer sur les performances visant à obtenir les résultats souhaités en fonction des performances de sécurité adoptées. Cette approche, intitulée réglementation fondée sur les performances, s'appuiera sur les systèmes de gestion de la sécurité. Son développement et son intégration dans la réglementation UE sur la sécurité aérienne devraient constituer un objectif à plus long terme.

5.4. Doter le système d'un socle formel

Enfin, le système décrit dans la présente communication se fonde largement sur des accords, en se passant de tout fondement réglementaire. Après avoir acquis davantage d'expérience et une fois avérée l'efficacité ou l'inefficacité de cette approche, il faudra déterminer s'il est nécessaire de doter le système UE de gestion de la sécurité aérienne d'un socle formel afin de pérenniser son succès. La Commission suivra dès lors les progrès accomplis au fur et à mesure que le système évolue et décidera le cas échéant de proposer des mesures réglementaires pour garantir l'efficacité du système dans le futur.

Action n° 10:

La Commission examinera, après avoir acquis davantage d'expérience et évalué les incidences potentielles, s'il est nécessaire de formuler des propositions réglementaires visant à formaliser le système UE de gestion de la sécurité.

6. CONCLUSION

Dans les années qui viennent, l'Union européenne sera confrontée à d'importants défis en matière de sécurité aérienne. Pour empêcher que la croissance continue du trafic aérien se traduise par une augmentation du nombre de victimes d'accidents, et pour que l'Union devienne la région la plus sûre au monde, la politique de sécurité doit changer de paradigme. Si le système actuel s'est avéré très efficace par le passé pour assurer la sécurité, il semble avoir atteint ses limites en termes de capacité à faire baisser le taux d'accidents. En conséquence, la Commission estime que nous devons passer de la réaction à la prévention, en adoptant une approche proactive de la sécurité aérienne, axée sur le ciblage systématique des mesures pour prendre en charge les risques importants en fonction des résultats d'une analyse approfondie des informations collectées partout dans l'Union.

Ce partage des efforts et la focalisation sur les problèmes mis en évidence permettront de prendre des mesures dans toute l'Union de manière coordonnée, dans une approche conjointe de la gestion de la sécurité. Cette approche permettra de centrer la législation et les orientations sur les questions qui peuvent faire la différence et sur la surveillance des domaines les plus importants pour la sécurité, tandis que la recherche et les recommandations porteront précisément sur les domaines à haut risque. Elle permettra en outre d'utiliser au mieux des ressources limitées en les concentrant dans les domaines présentant le plus grand potentiel d'amélioration de la sécurité.

En améliorant la qualité des informations sur la sécurité, en partageant ces informations et les résultats d'enquêtes, en s'accordant sur les risques pour lesquels la coordination sera la plus bénéfique, et en prenant les mesures convenues, la Commission est d'avis que l'UE pourra devenir la région du monde la plus sûre dans le domaine aérien, au bénéfice de tous les citoyens européens.