

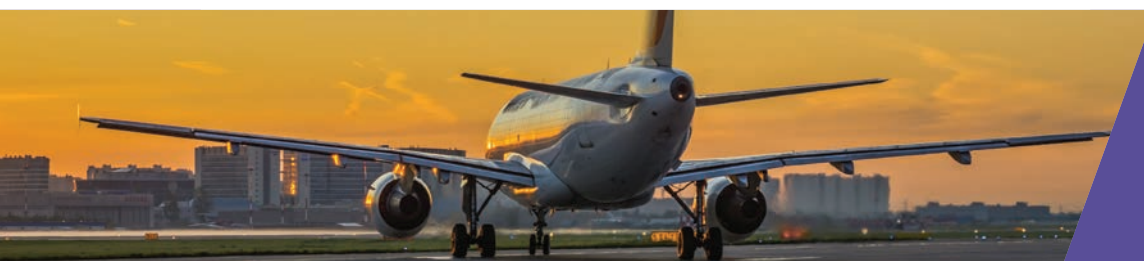


CULTURE JUSTE

Mettre en œuvre un environnement
de confiance au bénéfice
de la sécurité

Guide de la culture juste à destination des opérateurs

Règlement (UE) n°376/2014



Ministère de la Transition écologique et solidaire

www.ecologique-solidaire.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE


dgac

DSAC

Sommaire

/ Pourquoi un guide ?.....	04
/ Encourager la notification	05
/ Lien entre culture juste et culture de sécurité.....	06
/ Types de cultures de sécurité.....	06
/ Un régime exceptionnel de protection des personnels et des informations transmises...	07
/ Les obligations réglementaires	08
/ Recommandations pour remplir ces obligations....	09
/ L'arbre de décision de Reason.....	10
/ L'Observatoire de la culture juste.....	12
/ Culture juste et Justice	14
/ Textes	15

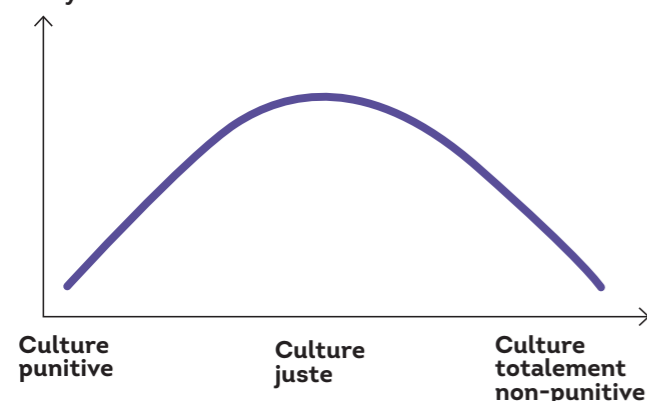
Pour maintenir ou améliorer le niveau de sécurité dans l'aérien, il est essentiel de pouvoir apprendre des événements passés, de disposer d'informations sur les situations à risque et ainsi mettre en place des barrières de prévention ou de récupération efficaces.

Pourquoi un guide de la culture juste ?

Les événements à risque sont surtout connus par la notification réalisée par tous les acteurs de la chaîne. Ces derniers ont entre leurs mains des éléments et des renseignements clés pour la sécurité. Leur remontée est donc essentielle. Pour autant, la notification demande des conditions précises pour être efficace et pertinente. En effet, dans une culture d'organisation punitive, les individus, quel que soit leur niveau dans l'organisation, auront tendance à cacher leurs erreurs et leurs transgressions, pour éviter les punitions et les blâmes. Les événements ne peuvent alors être notifiés, et la sécurité en pâtit, tôt ou tard. In fine, c'est donc l'organisation qui sera perdante. Par ailleurs, une culture de laisser-faire ne permet pas non plus d'améliorer la sécurité, car elle laisse sous silence les problématiques de sécu-

rité, les erreurs et transgressions, et ne valorise pas les initiatives qui vont dans le sens de la sécurité. Il s'agit donc de trouver un juste milieu entre ces deux extrêmes : la culture juste. Ce guide s'adresse donc aux opérateurs acteurs de l'aviation civile pour les aider à comprendre et mettre en œuvre cette politique de culture juste dans leurs organisations et avec leurs partenaires. Dans ce but, il recommande quelques clés pour les aider à mettre en place ces conditions favorables au développement de la confiance dans l'environnement de travail. Ce guide accompagne la mise en œuvre de l'article 16 §11 du règlement européen (UE) n°376/2014 en fournissant aux opérateurs des éléments leur permettant de remplir leurs obligations réglementaires.

Niveau de sécurité du système



Opérateurs

Vocabulaire englobant tous acteurs du transport aérien hors autorités, généralement soumis à surveillance et / ou devant mettre en œuvre une gestion des risques. Ceci comprend exploitants aériens, organismes de formation ou de maintenance, assistants en escale, prestataires du service de la navigation aérienne, exploitants d'aéroports, etc.

« Les conduites inacceptables, c'est-à-dire les comportements qui sont motivés essentiellement par un intérêt personnel au lieu de l'intérêt collectif, sont finalement très rares »

/ Institut pour la Culture Sécurité Industrielle



Encourager la notification d'événements pour améliorer la sécurité

La « culture juste » est une culture dans laquelle les agents de première ligne ou d'autres personnes ne sont pas punis pour leurs actions, omissions ou décisions lorsqu'elles sont proportionnées à leur expérience et à leur formation, mais dans laquelle les négligences graves, les manquements délibérés et les dégradations ne sont pas tolérés. Il s'agit de la définition donnée dans le règlement européen (UE) n°376/2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile. Les opérateurs doivent être sensibilisés au fait que les personnels de terrain ne sont habituellement pas à l'origine des accidents et incidents et sont plus susceptibles d'hériter de situations difficiles qui se sont développées au cours du temps, ou d'un manque de moyens pour effectuer correctement leur travail.

Pour que les organisations puissent apprendre des incidents, il est nécessaire de reconnaître que les erreurs humaines et transgressions ne seront jamais éliminées, seules leurs conséquences peuvent être atténuées. En instaurant un environnement fondé sur la confiance, la culture juste vise notamment à créer des conditions favorables à la notification des événements.

Les notifications peuvent être de différents ordres :

- urgentes, pour éviter un problème opérationnel,
 - dans une optique de long terme, pour éviter qu'un événement se reproduise, et contribuer à l'analyse des risques.
- Les données importantes sont dans les mains des acteurs de terrain.

Liens entre culture juste et culture de sécurité

Il existe de nombreuses descriptions de la culture de sécurité. À titre d'exemple, voici celle d'Eurocontrol, basée sur les travaux de Reason (1997).

Culture de l'information

Les acteurs de terrain et les managers ont des connaissances actualisées sur les facteurs techniques, humains, organisationnels et environnementaux, qui déterminent la sécurité.

Culture de flexibilité

Capacité à se reconfigurer pour faire face aux situations urgentes ou à haut risque.

Culture de notification

Climat organisationnel dans lequel les personnes sont préparées à notifier leurs erreurs et les quasi-accidents.

Culture sécurité

Culture d'apprentissage

Volonté et compétence de tirer les conclusions pertinentes face aux informations sur la sécurité et volonté de mettre en œuvre les réformes majeures.

Culture juste

Atmosphère de confiance dans laquelle les personnes sont encouragées (voire récompensées) à reporter les informations essentielles, mais dans laquelle ces personnes ont aussi la même compréhension sur la ligne entre comportements acceptables et inacceptables.



Un régime exceptionnel de protection des personnels et des informations transmises

Protection

Le règlement (UE) n°376/2014 et les articles L. 6223-1 et -2 du Code des transports définissent un cadre de protection des personnels qui notifie, aussi bien vis-à-vis de leur employeur que de l'État. À ce titre, ni l'employeur, ni les autorités administratives ne peuvent prendre de mesures qui porteraient préjudice à un personnel en se basant sur des informations connues uniquement par des notifications (règlement (UE) n°376/2014 Art. 16 §6 et 9) sauf dans les cas prévus ci-dessous.

La clarification sur les suites à donner à ces actes peut se réaliser à l'aide d'un logigramme, comme par exemple l'arbre de décision de Reason, qui sera présenté dans les pages suivantes.

L'organisation est également passible de sanctions. En effet, une amende administrative pouvant atteindre 7500 € par événement peut être prononcée par le ministre chargé de l'aviation civile à l'encontre des organismes qui ne respectent pas les exigences résultant du règlement (UE) n°376/2014. Ce montant peut être doublé en cas de récidive.

Ce règlement protège aussi les personnes mentionnées dans les comptes rendus, telles que les collègues, les partenaires et les autres opérateurs, les passagers, etc.

Par exemple, un personnel d'assistance en escale conduit un engin et percute un avion. Il alerte le coordinateur avion et fait par la suite une notification auprès de sa hiérarchie. Son employeur ne peut le sanctionner pour ce choc s'il en a eu connaissance par la notification.

La protection des données est également essentielle. Les opérateurs et la DSAC sont tenus de faire en sorte que les données collectées soient rendues anonymes et utilisées uniquement pour l'amélioration de la sécurité.

Sanctions possibles

Toutefois, cette protection des agents ne s'applique pas dans certaines situations à savoir : manquement délibéré aux règles, méconnaissance caractérisée, sérieuse et grave d'un risque évident et manquement très grave à l'obligation professionnelle de prendre des mesures manifestement requises dans ces circonstances, causant un dommage qui était prévisible à une personne ou à un bien ou ayant pour effet de compromettre sérieusement le niveau de la sécurité aérienne (Art. 16 §10).



Différents types de cultures de sécurité

Dans une culture de sécurité proactive ou générative, lorsqu'un problème de sécurité est soulevé, l'organisation se concentre sur le message, pas sur le messager. La culture juste est ainsi une culture qui développe une atmosphère de confiance dans laquelle les personnes sont encouragées à communiquer les informations relatives à la sécurité, mais dans laquelle elles connaissent la ligne séparant les comportements acceptables et inacceptables.



Université de Manchester, Westrum, Reason



Les obligations réglementaires des opérateurs vis-à-vis de la protection des sources d'information

Ces obligations sont définies dans l'article 16 du règlement européen (UE) n°376/2014.

- L'opérateur n'utilise les données personnelles (noms, adresses) que si cela est absolument nécessaire pour l'analyse d'un événement de sécurité. (Article 16 §2). C'est-à-dire qu'il ne contacte les acteurs ou témoins de l'événement que si cela est absolument nécessaire à l'amélioration de la sécurité.
- L'opérateur utilise les informations qu'il recueille afin de diffuser des messages sécurité « désidentifiés » au sein de son organisme. (Article 16 §2).
- L'opérateur ne sanctionne pas un de ses personnels ou le personnel d'un de ses sous-traitants sur la base des informations connues uniquement par une notification d'événement, sauf si un comportement inacceptable est identifié (Articles 16 §9 et 10).
- L'opérateur ne sanctionne pas un de ses personnels pour avoir saisi l'Observatoire de la culture juste (Article 16 §12). L'Observatoire est présenté dans les pages suivantes.
- L'opérateur formalise des règles internes décrivant comment les principes de la culture juste sont garantis et appliqués au sein de l'organisation. Ces règles internes doivent faire l'objet d'une consultation des représentants du personnel (Article 16 §11).



Recommandations pour remplir ces obligations et instaurer de la confiance dans une organisation

— Faire un état des lieux

Mettre en place des moyens de mesurer le niveau de culture juste et/ou culture de sécurité, ses faiblesses et ses forces, au sein de l'organisation : par exemple en réalisant un diagnostic de culture, sur les différents indicateurs de culture de sécurité importants pour l'entreprise, au moyen d'un questionnaire diffusé, puis restitué à l'ensemble des personnels. Ensuite, instaurer une discussion sur les actions à entreprendre pour faire évoluer ces indicateurs si besoin.

— Clarifier les zones d'incertitude

- **Établir la ligne entre comportements acceptables et inacceptables**, en concertation avec les personnels. En effet, les règles de sanction et de valorisation pour les initiatives sécurité doivent être claires, justes et applicables à tous, pour rendre prévisibles les conséquences des actions et permettre aux personnels de travailler dans une atmosphère de confiance et de sécurité. La concertation avec les personnels est importante pour éviter les risques d'incompréhension, de rejet ou de malentendu. Il n'y a pas de méthode unique pour établir la ligne entre comportements acceptables et inacceptables, les opérateurs peuvent s'inspirer de différents modèles (exemple d'une méthode page suivante). Toutefois, les limites doivent être établies et connues avant que la question ne se pose, avec des exemples concrets et parlants pour chaque catégorie de personnel.
- **Dissocier les mesures de sanctions** prises dans le cadre d'un événement des compléments de formation nécessaires.
- **Définir un procédé pour l'utilisation des données personnelles** lorsque cela est nécessaire à la compréhension d'un événement.

— Encourager la notification et le partage d'informations

- **Tenir compte des remontées informelles** et inciter à **formaliser la notification**.
- **Identifier et mettre en œuvre des mesures encourageant et favorisant la notification d'événements**, comme par exemple l'envoi des notifications directement vers le service en charge du traitement des événements, un système facile et rapide à utiliser, un retour systématique fait aux agents sur les suites données à leurs notifications (retour individuel et/ou global, dans des

publications sécurité par exemple), etc.

- En cas de connaissance d'un événement via une autre source qu'une notification, **prendre en compte les déclarations spontanées et l'importance d'une atmosphère de confiance** pour la sécurité avant de décider de sanctions.

— Renforcer les leviers et acteurs clés de la culture de sécurité

- **Engager formellement le dirigeant responsable, de manière concrète et visible**. Par exemple, il peut communiquer sur les erreurs réalisées à tous les niveaux de l'entreprise, y compris le niveau de la direction. En effet, l'exemplarité de l'équipe dirigeante incite les personnels à s'exprimer sur leurs propres erreurs et difficultés et aide à instiller une culture de la transparence vis-à-vis des erreurs à tous les niveaux de l'organisation. L'équipe dirigeante peut aussi instituer un préambule sur les erreurs dans les réunions, par exemple : « les erreurs ne peuvent toutes être évitées, le rôle de l'organisation est de les détecter, de les récupérer et d'en tirer des enseignements pour la sécurité ».
- **Asseoir la légitimité et la crédibilité des personnels** jouant un rôle clé au sein de l'organisme en matière de culture de sécurité, par exemple en associant ces acteurs aux décisions de la direction, en leur donnant un pouvoir décisionnel, et des formations adéquates dans la diffusion de nouveaux principes culturels.
- **Associer l'ensemble des représentants du personnel** mais également les Ressources Humaines dès le début des discussions afin que les engagements pris ne s'entrechoquent pas avec ceux relatifs à la qualité de vie au travail par exemple.

- Lorsque les conditions juridiques et commerciales le permettent, **intégrer la culture juste en la formalisant dans les relations contractuelles d'un opérateur avec ses sous-traitants ou des tiers**.

— Former à la culture juste et à la culture de sécurité

- **Former ou sensibiliser les acteurs de terrain**, les autres personnels de l'organisation, les managers, sur les principes de la culture juste et de la culture de sécurité.
- **Informers les agents de l'existence de l'Observatoire de la culture juste**.



Arbre de décision de Reason

Parmi les outils à disposition, cet arbre de décision aide à déterminer si un acte risqué est répréhensible ou non. On part de l'hypothèse que les actions qui font l'objet d'un examen minutieux ont contribué à un accident ou incident grave. Il y aura probablement un certain nombre d'actes risqués qui auront contribué à l'accident ou l'incident, et Reason (1997) estime que l'arbre

de décision devrait être utilisé séparément pour chacun d'eux.

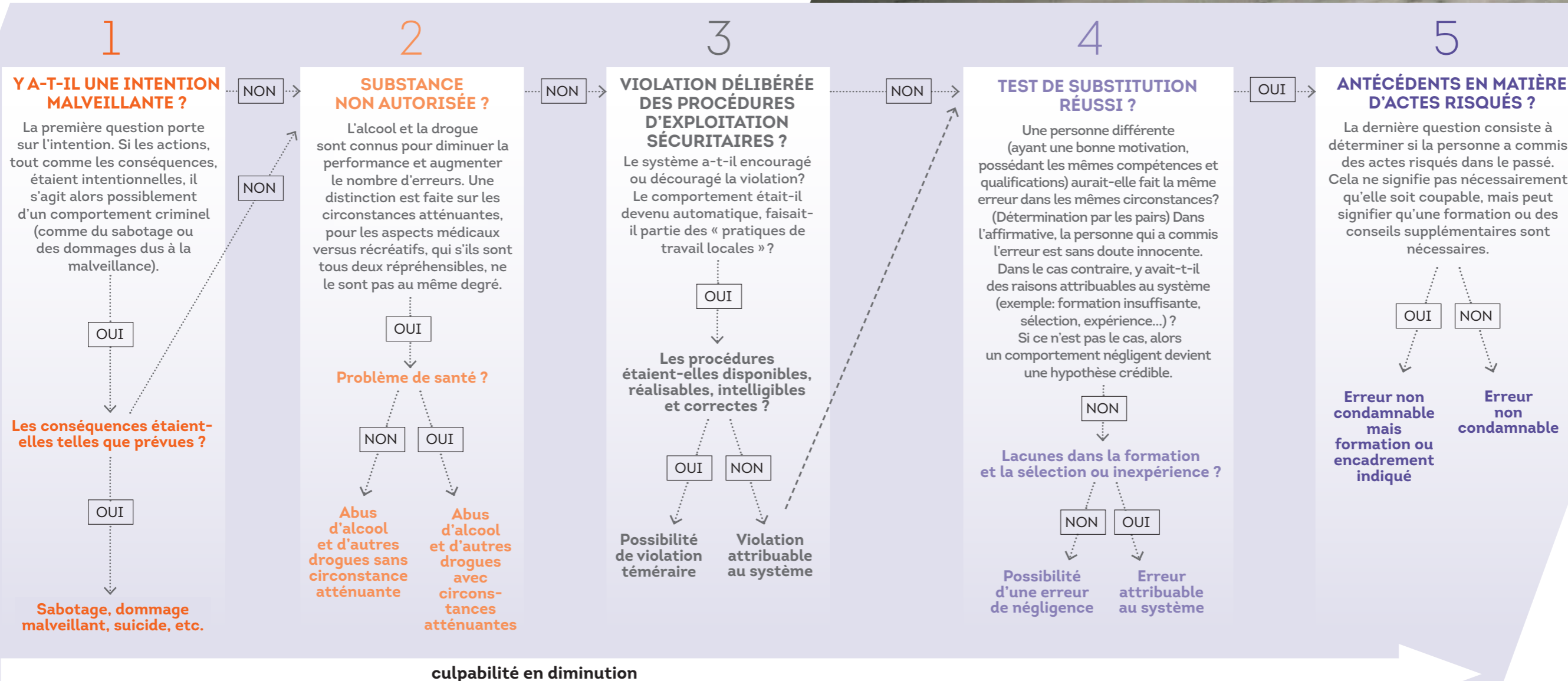
D'autres modèles existent pour faciliter la prise de décision managériale, se poser les bonnes questions et faciliter une vue d'ensemble des problématiques avec plus d'aspects organisationnels, comme par exemple le modèle de Hudson (Shell, « hearts and mind » project, 2004)

« Il est essentiel dans une culture de la sécurité d'établir d'abord la limite entre un comportement inacceptable et des actes risqués non condamnables. Il existera toujours une zone grise entre les deux extrêmes où les décisions devront être prises au cas par cas »

/ Reason



Les cinq étapes sont les suivantes :



D'après Reason (1997) A decision tree for determining the culpability of unsafe acts p. 209

En cas de questions, de difficultés : L'Observatoire de la culture juste



Toute personne estimant avoir subi un préjudice en infraction avec les principes de protection de la culture juste, de la part de son employeur ou d'une autorité administrative, peut saisir l'Observatoire de la culture juste.

Après avoir examiné les pièces fournies par cette personne, et celles qui seront mises à sa disposition par son employeur ou une autorité administrative, l'Observatoire rendra un avis à cette personne. Un avis n'est rendu que dans le cadre des attributions de l'Observatoire définies dans le règlement (UE) n°376/2014 à savoir les cas de potentiels préjudices subis par un agent de la part de son employeur ou d'une autorité administrative et qui seraient basés sur des événements connus uniquement par des notifications.

Les avis rendus n'ont pas de force contraignante mais peuvent être produits en tant qu'avis d'experts.

Le rôle de l'Observatoire de la culture juste ne s'arrête pas là. Indépendant de la DGAC, il est le garant de l'application de la culture juste dans le champ de la notification des événements aéronautiques.

Au-delà de la protection des personnels qui notifient des événements, il peut examiner toute problématique relative à l'application de la culture juste. Dans ce cas, l'Observatoire ne rendra pas d'avis formel à la personne qui l'aura saisi : il l'informerá néanmoins des suites données.

Les opérateurs peuvent aussi solliciter l'Observatoire de la culture juste pour recueillir son avis sur l'adéquation de leurs règles internes de culture juste.

L'Observatoire pourra également préconiser des bonnes pratiques sur l'application de la culture juste. Ces voies d'amélioration générales seront issues d'enseignements tirés des différents dossiers traités et des informations dont l'Observatoire peut avoir connaissance.

L'Observatoire est constitué d'une équipe pluridisciplinaire de cinq personnes disposant d'expérience en matière de sécurité ou judiciaire et de compétences dans le domaine de l'aviation civile. Les membres sont tenus de respecter des règles de stricte confidentialité qui sont inscrites dans le règlement intérieur.

**La mise en œuvre
de l'Observatoire
répond à une
exigence du
règlement (UE)
n°376/2014**

/ Art. 16 §12



« Chacun de nous est convaincu que l'intégration du concept « Culture Juste » dans le management des entités concernées ne peut qu'être bénéfique pour la sécurité car il permettra d'apporter des éléments tangibles sur des dysfonctionnements qui actuellement passent inaperçus. »

/ Les membres de l'Observatoire de la culture juste

Pour saisir l'Observatoire à l'aide du formulaire de saisine, l'informer ou en savoir plus sur son fonctionnement :
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/observatoire-culture-juste-laviation-civile>.



/ Culture juste et relations avec la justice

Le droit pénal français prime sur le concept de la culture juste, cela est clairement mentionné dans l'article 16 §6) du règlement (UE) n°376/2014. Toutefois, afin de garantir l'intérêt public général, un juste équilibre doit être assuré entre la nécessité d'une bonne administration de la justice et la disponibilité des informations relatives à la sécurité aéronautique.

Des actions de sensibilisation des magistrats au concept de la culture juste et à la protection des personnes qui notifient des événements sont régulièrement conduites par la DGAC.

Conformément à l'article 15 §4 du même règlement, la DSAC et les autorités judiciaires ont établi les bases d'un accord pour encadrer l'utilisation des comptes rendus d'événements et de l'analyse qui en est faite dans un cadre judiciaire. Cet accord est en cours de signature au moment de publication du présent guide.



/ Textes

— Textes en vigueur à la publication du document :

- **Règlement (UE) n°376/2014**, du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile
- **Articles L.6223-1 et L.6223-2 du Code des transports**
- **Décision du 28 février 2018 du directeur général de l'aviation civile relative** à la création et à l'organisation de l'observatoire de la culture juste dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile

— Textes utiles

- Eurocontrol ESARR ADVISORY MATERIAL / GUIDANCE DOCUMENT (EAM2 / GUI6) Establishment of « just culture » principles in ATM safety data reporting and assessment.

— Autres liens utiles :

- Page « **Notifier un incident** » du site internet du ministère chargé de l'aviation civile <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/notifier-incident>
- Page « **Aviation légère** » du site Internet du ministère chargé de l'aviation civile <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aviation-legere>
- Page « **Culture juste** » du site Internet du ministère chargé de l'aviation civile <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/observatoire-culture-juste-lavia-tion-civile>

Décembre 2019
Directeur de la publication : Patrick Cipriani, Directeur de la sécurité de l'Aviation civile
Communication et relations publiques DSAC : Sylvain de Buyser
Rédaction : Mission évaluation et amélioration de la sécurité
Contribution : Observatoire de la culture juste
Conception et réalisation : Citizen Press
Crédits photos/dessins : Arnaud Bouissou, Manuel Bouquet, iStock, Véronique Paul
Contact : rex@aviation-civile.gouv.fr
Impression : DILA

Direction générale de l'Aviation civile
Direction de la sécurité de l'Aviation civile
50, rue Henry Farman
75720 Paris cedex 15
Tél. : 33 (0)1 58 09 43 21
Fax : 33 (0)1 58 09 43 38