

Audit de la gouvernance et de la surveillance de la gestion du trafic aérien

Office fédéral de l'aviation civile

L'essentiel en bref

Les exigences en matière de sécurité aérienne en Suisse sont largement régies par les prescriptions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ainsi que celles adoptées par la Commission européenne. La Suisse suit ces directives et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en contrôle l'application en tant qu'autorité légale de surveillance.

Pour la Division Sécurité des infrastructures, cette tâche de surveillance comprend, par exemple, les deux aéroports nationaux, huit aérodromes régionaux et trois prestataires de services de navigation aérienne (skyguide, MétéoSuisse et Engadin Airport). Chaque année, près de 2 millions de francs de taxes sont perçus pour la surveillance dans ce domaine. Les services de navigation aérienne et les aéroports doivent gérer un nombre considérable de mouvements d'aéronefs. En 2017, le trafic de ligne et charter en a généré, à lui seul, près de 467 000¹.

Des interactions entre sécurité et politique visibles dans de nombreux domaines

Outre la surveillance, l'OFAC est aussi chargé de participer à l'essor de l'aviation. Sur le plan de l'organisation, ces deux tâches sont clairement séparées, mais en pratique elles se recoupent partiellement, étant bien entendu que, selon la stratégie de l'office, le respect des normes de sécurité les plus élevées est au premier plan. La loi fédérale sur l'aviation (LA)² stipule que le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse et tient compte de l'état de la technique et de l'impact économique. L'adoption des règlements de l'OACI et de l'Union européenne (UE) répond à l'obligation de respecter les prescriptions internationales contraignantes. Reste à fixer le niveau de sécurité visé en tenant compte de l'impact économique. Ainsi, le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande à l'OFAC de soumettre au Conseil fédéral une proposition concernant les exigences en matière de sécurité du trafic aérien en vertu de l'art. 108a LA et de prendre acte la décision du Conseil fédéral dans sa stratégie.

Les processus et les responsabilités sont définis, mais les indices de harcèlement doivent faire l'objet d'une enquête systématique

Les résultats du sondage réalisé auprès du personnel en 2017 ont révélé une méfiance très nette vis-à-vis de la direction générale. La communication relative à l'orientation de l'OFAC, la communication entre les divisions et la transparence des discussions entre l'OFAC et les assujettis à l'échelon de la direction ont souvent été sujet à des critiques. Ces discussions, que certains collaborateurs considèrent comme des accords bien que

¹ Office fédéral de la statistique, mouvements du trafic de lignes et charter depuis 1950.

² RS 748.0, art. 108a.

l'on puisse prouver qu'elles font l'objet d'une communication au niveau des chefs de section, causent une méfiance profonde quant à l'indépendance de la direction de l'office par rapport aux assujettis.

Les processus et les responsabilités sont, dans une large mesure, définis de manière satisfaisante et complète, qu'il s'agisse de l'adoption des directives de l'OACI et de l'UE ou des inspections effectuées par la Division Sécurité des infrastructures.

Le sondage 2017 du personnel a fait apparaître des éléments de harcèlement sexuel et moral. Si le harcèlement sexuel a donné lieu à des mesures, la direction de l'office semble peu s'intéresser aux cas de harcèlement moral. Le CDF recommande à l'OFAC de mener une enquête plus approfondie de telles informations à l'avenir, selon une procédure qui reste à définir.

Une gestion des risques en mutation

La contribution de l'OFAC à la gestion des risques menée par la Confédération est plausible mais perfectible. La gestion opérationnelle des risques est en pleine évolution, ce qui est logique dans le cadre de la mise en œuvre de la surveillance basée sur les risques et sur les performances (*risk and performance based oversight*)³, exigée par l'AESA depuis 2020.

L'OFAC prend connaissance des risques de sécurité qui pèsent sur les organisations soumises à la surveillance dans le domaine de la sécurité des infrastructures dans des documents élaborés par ces organisations elles-mêmes. L'appréciation des risques peut être très controversée dans ce domaine. Par exemple, les exploitants de systèmes de sécurité aérienne doivent, en cas de modification de leurs systèmes, procéder à une appréciation des risques à l'intention de la surveillance. Cette appréciation repose sur un cadre soumis lui aussi à l'approbation de l'OFAC. Dans l'un des cas examinés, il n'a pas été possible, à ce jour, d'éliminer de manière satisfaisante pour l'autorité de surveillance les lacunes constatées dans l'appréciation ou dans le cadre, malgré l'appui soutenu de l'OFAC. Cela dit, les exploitants détenant un monopole de fait, l'OFAC ne dispose que de moyens de sanction limités. Le retrait d'autorisations ou de certificats entraînerait de sérieuses perturbations de la gestion du trafic aérien en Suisse.

Nécessité de renforcer la surveillance

En matière d'indépendance – acceptation de cadeaux et d'invitations, lutte contre la corruption –, l'OFAC applique, outre les prescriptions générales énoncées dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, les prescriptions spécifiques découlant du droit européen. En ce qui concerne les collaborateurs disposant de fonctions de surveillance, le CDF recommande l'application des règles plus strictes, comme celles qui s'appliquent au personnel chargé de tâches de décision et d'achat.

Au niveau du degré de qualification du personnel, différents interlocuteurs ont fait remarquer au CDF qu'il existait un fossé entre les qualifications des inspecteurs de l'OFAC dans le domaine des infrastructures et celles de leurs homologues chez skyguide. Les résultats des audits correspondants de l'AESA, de même que des renseignements fournis par des acteurs indépendants, confirment pourtant les qualifications des inspecteurs de l'OFAC affectés à la surveillance des prestataires de services de navigation aérienne. Le CDF considère que les mesures prises jusqu'à présent sont suffisantes, tout au plus pourrait-on les renforcer par des thèmes clés.

³ À partir de 2020, l'AESA exige une surveillance axée sur le profil de risque des assujettis et sur l'évolution de leur gestion de la sécurité. Cela permettra d'assouplir les intervalles entre deux surveillances.

Le CDF recommande en outre à l'OFAC de définir une procédure réglant l'implication des équipes d'inspecteurs en cas de recours aux échelons hiérarchiques supérieurs, pour qu'elles puissent mieux comprendre les décisions prises.

La loi sur la responsabilité prévoit une responsabilité en cas de défaut de surveillance

L'OFAC peut être tenu de répondre à titre subsidiaire d'un défaut de surveillance (skyguide, par exemple, répondant en premier lieu). Le CDF lui recommande de vérifier, avec l'Administration fédérale des finances, s'il y a lieu d'ajouter le risque d'« action en responsabilité pour défaut de surveillance » sur la carte des risques de l'office.

Texte original en allemand