



L'année 2003 aura de nouveau été une année tumultueuse pour l'OFAC. Si 2002 était placée sous le signe du lancement de la nouvelle compagnie aérienne nationale Swiss, l'année qui s'est achevée aura vu le thème de la sécurité dans l'aviation civile suisse occuper le devant de la scène.

L'institut néerlandais NLR, qui avait été chargé par le DETEC d'examiner le système de sécurité aérienne suisse, a publié comme prévu le résultat des ses investigations dans le courant de l'été. Les experts ont constaté que le niveau de sécurité, s'il demeurait toujours «adéquat», avait néanmoins reculé ces dernières années. Ces conclusions ont amené l'OFAC à développer un projet baptisé Topas – pour Topping Aviation Safety – afin de mettre en œuvre les recommandations du rapport NLR.

Ce dernier préconise en particulier de réorganiser l'office en veillant à établir une séparation stricte entre les tâches relevant de la politique aéronautique et celles concernant la surveillance de la sécurité.

Le 29 août 2003, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger annonçait que le directeur en exercice André Auer quittait ses fonctions avec effet immédiat et que la réorganisation prévue serait engagée par une nouvelle direction. A la demande du chef du département, j'ai donc cumulé à partir du 1er septembre les fonctions de directeur de l'OFT et celles de directeur de l'OFAC.

Se retrouver subitement à piloter un avion tout en assurant sa maintenance en plein vol n'est pas chose aisée. Plusieurs dossiers brûlants ont néanmoins pu être résolus ou désamorçés, à l'instar des procédures d'approche de l'aéroport de Lugano-Agno, de la polémique relative aux avions interdits de vol ou de l'introduction des approches par le sud à Zurich. Surtout, nous avons assuré l'assise du «nouvel OFAC».

Nommé par le Conseil fédéral, Raymond Cron prendra les rênes de l'office à partir du 1er mai 2004. Il lui incombera de poursuivre le projet Topas, pour lequel des effectifs supplémentaires seront nécessaires. L'OFAC, après avoir soigneusement préparé le terrain, a déposé une demande en ce sens qui a de bonnes chances d'aboutir en dépit de la situation difficile que connaissent les finances fédérales. L'office possède donc avec Topas tous les atouts pour contribuer de manière déterminante à ramener la sécurité de l'aviation civile suisse à un excellent niveau.

Je souhaite plein succès au nouveau directeur et adresse mes plus sincères remerciements aux collaborateurs de l'OFAC pour le travail réalisé durant cette période mouvementée.

Max Friedli

Directeur par intérim de l'Office fédéral de l'aviation civile

Topas ou le défi
d'un nouvel OFAC

Jamais l'Office fédéral de l'aviation civile n'avait traversé une année aussi marquante que 2003. En plus de tâches courantes, passablement complexes, l'OFAC a dû préparer la refonte totale de son organisation. Il a fallu en outre mettre en œuvre et imposer d'importantes mesures de sécurité dans l'intérêt du transport aérien suisse. Une année résolument placée sous le signe de Topas!

En temps normaux, un projet de l'ampleur de Topas (Topping Aviation Safety) suffirait à occuper intensément une année durant n'importe quelle entreprise ou administration, non sans provoquer au passage de sérieuses turbulences. Et encore: dans le cas de l'OFAC, le temps était compté. L'office n'a eu en effet que six petits mois pour développer, à partir d'un plan d'action préétabli, un concept et un projet de réorganisation viables et pour établir un catalogue de mesures d'urgence touchant à la sécurité du transport aérien.

Topas est né dans un contexte mouvementé. Le projet a en effet pour toile de fond la série noire qui a frappé l'aviation civile suisse à partir de 1998: chute d'un appareil de Swissair à Halifax, accidents de deux vols Crossair à Nassenwil et à Bassersdorf, collision entre deux avions au-dessus d'Überlingen, crise et débâcle de la compagnie Swissair. Autant d'événements qui ont suscité des interrogations quant à la surveillance de la sécurité dans l'aviation civile suisse et à la qualité de la politique aéronautique, interrogations auxquelles s'est chargée de répondre l'étude du Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), institut néerlandais réputé mandaté par le DETEC.

Objectif: restructurer et intensifier

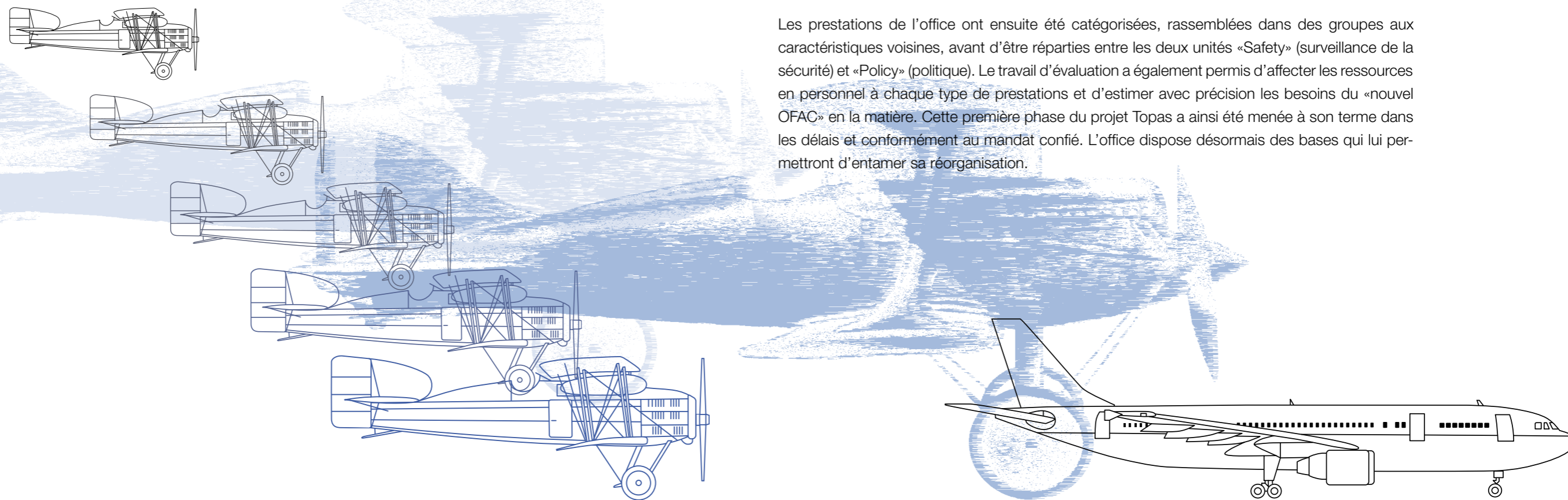
L'expertise a été présentée au public le 1er juillet 2003 par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger. En substance, les experts néerlandais constatent que la surveillance exercée par les autorités suisses dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile ne s'est pas adaptée aux évolutions qui ont marqué les années 90. A leurs yeux, le niveau de sécurité de la Suisse reste néanmoins toujours supérieur à la moyenne, même s'il a baissé au cours des dernières années. Des mesures s'imposent en particulier dans le domaine de la gestion de la sécurité. L'étude NLR ne s'est toutefois pas contentée de dresser un état des lieux. Le mandat confié à ses auteurs comprenait également la formulation de recommandations visant à esquisser les contours d'une organisation moderne de la surveillance étatique du trafic aérien.

Deux des conclusions du rapport revêtaient une importance particulière pour l'OFAC. Premièrement, les experts néerlandais recommandaient d'opérer une séparation stricte au sein de l'office – sur le plan du personnel et de l'organisation – entre l'unité chargée de la sécurité et celle chargée de la politique aéronautique. Deuxièmement, ils préconisaient un renforcement des activités de surveillance et de régulation de l'OFAC et l'augmentation des moyens lui permettant d'accomplir ses tâches. Autrement dit, l'OFAC était condamné à se restructurer. Un plan d'action en vue de la modernisation de la surveillance de la sécurité dans l'aviation civile a été établi à la mi-août par Markus Mohler, le délégué à la sécurité nommé par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger. Le projet Topas – pour Topping Aviation Safety – était né. Développé en un temps record par l'office, le projet doit permettre la mise en œuvre des recommandations du NLR. Il comprend deux volets: Topas externe, qui concerne les recommandations adressées par le NLR au secteur aérien (Skyguide, compagnies d'aviation, aéroports nationaux) et Topas interne, qui porte sur les recommandations à mettre en œuvre au sein de l'office.

Priorités: simplifier et réorganiser

La réorganisation a touché en tout premier lieu les affaires «internes». Une équipe de projet placée sous la direction de Claudio Pacozzi s'est attelée à la tâche à partir de septembre 2003. La première étape a consisté à établir un catalogue des prestations de l'OFAC sur la base d'une enquête réalisée auprès de chaque unité d'organisation, puis à en vérifier la validité. Ce travail de deux mois a permis de dénombrer 600 prestations de service. A l'analyse, il est apparu que celles-ci pouvaient être ramenées à 200 en faisant jouer les mécanismes de coordination et de coopération.

Les prestations de l'office ont ensuite été catégorisées, rassemblées dans des groupes aux caractéristiques voisines, avant d'être réparties entre les deux unités «Safety» (surveillance de la sécurité) et «Policy» (politique). Le travail d'évaluation a également permis d'affecter les ressources en personnel à chaque type de prestations et d'estimer avec précision les besoins du «nouvel OFAC» en la matière. Cette première phase du projet Topas a ainsi été menée à son terme dans les délais et conformément au mandat confié. L'office dispose désormais des bases qui lui permettront d'entamer sa réorganisation.

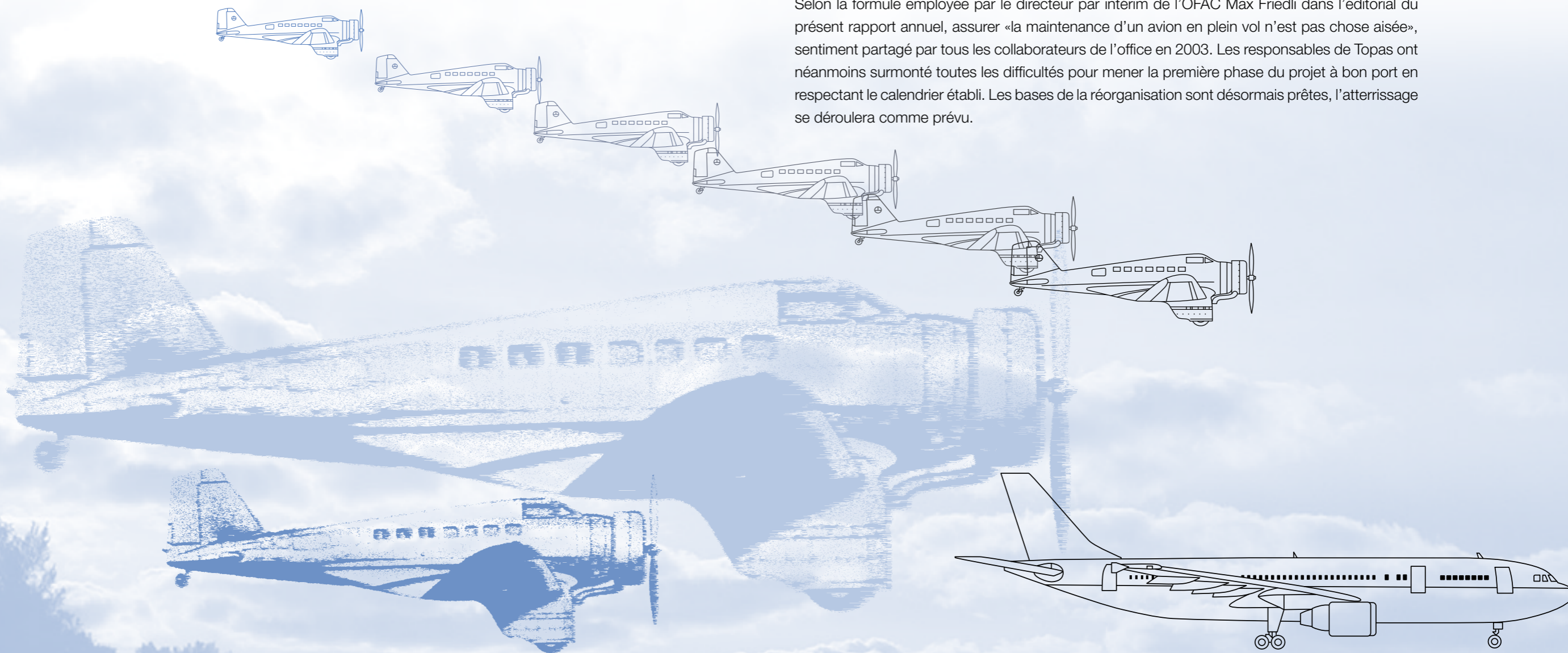


Les recommandations de l'étude NLR avaient déjà esquissé la forme que devrait prendre la future organisation de l'OFAC; à savoir la création de deux structures distinctes sous un même toit, l'une gérant les questions relevant de la surveillance de la sécurité, l'autre étant chargée des problèmes de politique aéronautique. Cette dichotomie a été reconnue et admise comme étant une condition sine qua non du renforcement des activités de surveillance de la sécurité. Ainsi que l'a expliqué Max Friedli le 25 septembre 2003 à l'occasion de sa première apparition devant les médias en tant que directeur par intérim de l'OFAC après le départ d'André Auer, Topas va procurer à l'office «ce qui lui fait manque: une véritable gestion de la sécurité et les instruments nécessaires pour réagir rapidement aux tendances négatives en matière de sécurité». Mais Max Friedli avertissait également que l'accroissement des activités liées à la sécurité et à la surveillance ne saurait être absorbé sans engagement de personnel supplémentaire.

Principe: privilégier la transparence et l'information

Le forum des cadres des 19 et 20 novembre a constitué une étape décisive dans le déroulement du projet Topas interne. Les débats y ont été animés et il a été question des forces et des faiblesses, des atouts et des handicaps de la désormais «ancienne» structure de l'OFAC. Il faut dire que Topas pose aux cadres et à l'ensemble des collaborateurs de l'office un défi psychologique: à peine la réorganisation entreprise en 2001 à la Maulbeerstrasse 9 à Berne était-elle achevée qu'il a fallu se remettre à l'ouvrage et tout bouleverser. A cet égard, ces discussions franches et ouvertes ont contribué de manière non négligeable à faire accepter cette réorganisation désormais inéluctable et à l'enraciner dans l'office. Les collaborateurs ont été tenus au courant de toutes les étapes. Mais surtout le projet Topas a occasionné un surcroît de travail considérable, le mandat fixé par l'étude NLR et le département exigeant la mise en œuvre sans tarder des mesures visant à renforcer la surveillance de la sécurité, non seulement à travers la réorganisation de l'office, mais également sur le plan opérationnel.

Selon la formule employée par le directeur par intérim de l'OFAC Max Friedli dans l'éditorial du présent rapport annuel, assurer «la maintenance d'un avion en plein vol n'est pas chose aisée», sentiment partagé par tous les collaborateurs de l'office en 2003. Les responsables de Topas ont néanmoins surmonté toutes les difficultés pour mener la première phase du projet à bon port en respectant le calendrier établi. Les bases de la réorganisation sont désormais prêtes, l'atterrissage se déroulera comme prévu.



Chronologie du

projet Topas

Été 2002

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger charge le Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) à Amsterdam d'évaluer «si, en Suisse, les tâches de contrôle de la sécurité aérienne sont organisées de manière efficace».

30 juin 2003

Le NLR rend son rapport. En substance, les experts néerlandais observent que le niveau de sécurité de l'aviation civile suisse est toujours supérieur à la moyenne, bien qu'ayant baissé au cours des dernières années. Des mesures s'imposent, notamment dans le domaine de la gestion de la sécurité. L'étude propose une série de mesures de nature à maintenir la Suisse dans le peloton de tête des nations en matière de sécurité dans l'aviation civile.

30 juin

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger nomme un délégué à la sécurité en la personne de M. Markus Mohler. Directement subordonné au chef du DETEC, le délégué à la sécurité est autorisé à donner des instructions à l'OFAC. Il est chargé d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du NLR, plan qu'il incombera ensuite à l'OFAC de traduire dans les faits.

11 août

Le plan d'action Mohler est adopté. Le chef du Département annonce que l'office devra se restructurer de fond en comble. L'OFAC donne le coup d'envoi au projet Topas (Topping Aviation Safety).

24 septembre

Les collaborateurs sont invités à mener une réflexion critique et rétrospective sur les activités, décisions ou négligences qui auraient pu avoir une incidence sur la sécurité. Ils sont également encouragés à signaler les éventuelles carences.

24 septembre

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger nomme un préposé à la sécurité aérienne en la personne d'Andrea Norbert Muggli. Sa principale tâche sera d'assurer la surveillance de l'OFAC en matière de sécurité.

25 septembre

Le projet Topas est présenté au public. La première phase consistera à élaborer des propositions en vue de la réorganisation de l'OFAC. Suivant les recommandations du NLR, l'office comprendra désormais deux domaines bien distincts. L'un aura trait à la sécurité, l'autre à la politique aéronautique. Max Friedli, directeur par intérim de l'OFAC, annonce que l'office se voit contraint de redéfinir les priorités. Le traitement des affaires ne relevant pas de la sécurité pourrait ainsi être différé, voire gelé.

Novembre

L'«examen de conscience» auquel s'est livré l'OFAC n'a permis de déceler aucune activité, décision ou négligence qui auraient pu gravement porter atteinte à la sécurité aérienne. Il apparaît que la plupart des négligences constatées étaient imputables à l'insuffisance des moyens à disposition.

14 novembre

La surveillance de la sécurité au quotidien ainsi que le déroulement de Topas sont planifiés.

19 et 20 novembre

Le projet Topas et la réforme engagée font l'objet d'intenses discussions lors du forum des cadres. On esquisse et évalue les premières variantes de répartition des activités au sein de l'OFAC, surveillance de la sécurité d'une part, politique aéronautique, de l'autre.

15 décembre

Réexamen du catalogue de prestations de l'OFAC, réalisation d'une analyse des prestations.

31 décembre

Les différentes variantes concernant la réorganisation de l'OFAC sont prêtes à être soumises aux instances décisionnelles. Les besoins en ressources du «nouvel OFAC» sont définis. L'équipe en charge du projet Topas a mené à bien la première étape de son mandat dans les délais.

