



Révision totale de l'ordonnance sur les aides financières à la formation aéronautique

Commentaire

1. Contexte

Vu l'art. 111 de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA ; RS 748.0) et l'art. 37*b*, al. 3 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin ; RS 725.116.2) et en vertu des art. 103*a* et 103*b* LA, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les aides financières à la formation aéronautique (OFAA ; RS 748.03), laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Le versement de subventions pour les formations aéronautiques répond à un mandat légal attribué par le Parlement dans le cadre de la révision de la LA en 2010 afin de concrétiser l'engagement de la Confédération en matière de soutien aux formations aéronautiques. Sur fond de libéralisation du secteur aérien dans les années 90 et à la suite de la dissolution de l'École suisse d'aviation de transport (ESAT) en 1997, le Conseil fédéral avait reconnu dans son rapport sur la politique aéronautique de 2004 l'importance d'un contingent suffisant de personnel aéronautique qualifié¹. Dans le cadre des débats au Parlement relatifs à la révision de la LA effectuée en 2010, d'aucuns ont relevé qu'avec l'ESAT, un pilier important de la promotion de la relève pour l'aviation avait disparu². Alors que d'autres filières du tertiaire (hautes écoles et hautes écoles spécialisées [HES]) reçoivent des financements publics, le financement des formations aux métiers de l'aviation est privé. L'adoption de l'art. 103*b* LA donne une base légale à l'engagement de la Confédération, l'OFAA constituant les dispositions d'exécution de cette norme.

Après deux ans d'application, il est apparu que la mise en œuvre de certaines exigences de l'ordonnance souffraient de quelques lourdeurs et que l'ordonnance ne répondait en partie ni

¹ Rapport du 10 décembre 2004 du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse, FF 2005 1655.

² Cf. BO 2010 N 401

aux besoins des parties prenantes, ni à la volonté politique. De même, il s'est avéré que certains effets dynamiques au niveau des branches et du marché n'avaient pas été suffisamment pris en compte. Il ressort des retours d'expérience des parties prenantes, des requérants et également des avis des milieux politiques que l'ordonnance pêche en particulier sur deux points : les dispositions concernant l'exigence de disposer d'une promesse d'embauche au plus tard au début de la formation et ses modalités et le fait que les subventions soient accordées en majorité à des ressortissants étrangers. Il s'agissait dès lors d'établir des règles concernant la promesse d'embauche davantage en phase avec la réalité et de trouver un moyen de soutenir de manière accrue les personnes dont la perspective de suivre une formation subventionnée ne constitue pas l'unique motif de séjour en Suisse. Il est apparu d'ailleurs que les règles actuelles concernant la promesse d'embauche étaient partiellement impraticables, raison pour laquelle une piste de solution a là aussi été imaginée.

2. Commentaire de certaines dispositions

Art. 1 Formations pouvant bénéficier d'une aide financière

Cet article énumère les formations pouvant être subventionnées. La subvention fédérale est censée couvrir une partie des frais de formation dans l'aviation et vise à prévenir une pénurie de personnel aéronautique qualifié. Les subventions s'adressent aux personnes en formation et n'ont pas pour vocation de réduire les charges pour les employeurs. L'attribution des subventions est gérée par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

La formation au pilotage comprend un enseignement théorique et pratique sur les aéronefs de la classe d'aéronefs considérée (qualification de classe ou en anglais Class Rating). La qualification de classe s'obtient en passant un examen et doit être renouvelée à intervalles réguliers. Elle est inscrite dans la licence de pilote.

Une initiation est obligatoire pour chaque type d'aéronef (qualification de type). Comme la qualification de classe, elle est attestée dans le carnet de vol et dans la licence des pilotes. La qualification de type permet d'exercer des privilèges pour un type d'aéronef donné (p. ex. Airbus, Boeing, etc.). Elle peut s'acquérir auprès d'un organisme habilité à effectuer des qualifications de type (TRTO). En principe, l'OFAC ne subventionne pas ces qualifications.

Conformément à l'al. 1, let a et b, peuvent prétendre à une subvention pour la formation de pilote professionnel sur avion, les candidats *ab initio* et ceux qui ont déjà acquis une licence de pilote privé. Peu importe que la formation soit suivie sous forme de cours intégrés ou de cours modulaires. Par contre, selon l'al. 1, let. a, les cours en vue de l'obtention de qualifications de type ne donnent droit à aucune subvention car ce serait aller à l'encontre de la finalité de l'aide financière et sortir du cadre financier du financement de la formation. Une fois la formation terminée, les candidats reçoivent généralement une licence de pilote de ligne (Airline Traffic Pilot Licence [ATPL]) sans qualification de type précise.

Conformément à l'al. 1, let. a, une qualification de type peut être financée dans le cadre de la formation de pilotes professionnel sur hélicoptère parce que la formation du candidat se déroule sur un type donné et qu'elle est donc indispensable à la formation de pilote d'hélicoptère. Les autres qualifications de type ne sont pas prises en considération. En vertu de l'al. 1, let. b, la formation en vue de l'obtention de la qualification d'atterrissage en montagne donne désormais droit à une subvention vu les exigences que posent les entreprises à leurs employés. Compte tenu de la demande existante et des moyens financiers disponibles, une formation supplémentaire d'instructeur de vol est désormais subventionnée (ch. 4). Un instructeur de qualification de classe (Class Rating Instructor) est habilité à dispenser la formation en vue de l'obtention de qualifications de classe (ATPL, CPL/IR, SEP etc.) ou de qualifications de type.

Conformément à l'al. 1, let. d, la formation théorique en vue de l'obtention de licences Partie 66 A et B en vertu de l'annexe III (partie 66), point 66.A.3, du règlement (UE) n^o 1321/2014 bénéficie d'une aide financière. La partie 66 AESA détaille les programmes de formation du personnel préposé à l'entretien des aéronefs. Une licence Partie 66 catégorie A autorise son titulaire à effectuer des travaux sur des avions ou sur des hélicoptères à turbine ou à moteur à piston (catégories A1, A2, A3 ou A4), tandis qu'une licence catégorie B autorise son titulaire à effectuer des travaux sur les systèmes électroniques (avionique).

De plus, la licence nationale de spécialiste (licence nationale S) conformément à l'ordonnance du DETEC du 25 août 2000 sur le personnel préposé à l'entretien des aéronefs (OPEA, RS 748.127.2.) bénéficie de subventions.

La licence Partie 66 ne doit pas être confondue avec le brevet fédéral de technicien ou de technicienne sur aéronefs qui est obtenu après avoir passé un examen professionnel fédéral qui diffère de l'examen Partie 66.

La formation du personnel préposé à l'entretien des aéronefs comprend une formation de base conformément à la partie 66 pour les licences des catégories A ou B ou conformément à l'ordonnance du DETEC sur le personnel préposé à l'entretien des aéronefs (RS 748.127.2) pour la licence S. La formation de base pour les licences de catégorie A ou B couvre les modules 5 à 17 décrits dans le programme de formation de l'AESA ainsi que la formation relative à la première qualification de type. Sans qualification de type, les titulaires de la licence Partie 66 ne sont pas autorisés à attester les travaux effectués sur un aéronef. Il est dès lors aussi judicieux que nécessaire d'inclure la formation pour la première qualification de type dans les formations subventionnées. Dans le cadre de la formation en vue de l'obtention de la licence S, la formation de base, qui est subventionnée par l'OFAC, comprend la formation théorique visée à l'OPEA.

La formation pratique n'est en revanche pas subventionnée puisque les candidats suivent en général une formation pratique au sein d'un organisme de maintenance au terme de leur formation théorique³. En compagnie d'un superviseur, ils acquièrent progressivement les compétences nécessaires en cours d'emploi et donc en étant salariés. Le coût de la formation est de ce fait supporté par les entreprises et non par les candidats. Une aide financière profiterait donc aux premières et non aux derniers, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'OFAFA. Recevront chaque année une aide autant de personnes engagées dans l'une ou l'autre filière professionnelle que nécessaire pour répondre aux besoins de l'aviation civile suisse sous réserve des budgets disponibles. L'OFAC détermine les besoins en demandant aux établissements de formation de lui fournir les statistiques des besoins des trois dernières années.

Art. 2 Aptitude et sélection des candidats

Les aspirants pilotes professionnels doivent produire une déclaration d'aptitude (exigence européenne) pour la formation en vue de la licence et être inscrits dans un établissement de formation tel que celui visé à l'art. 4.

Par « entreprise suisse d'aviation », on entend les entreprises de transport aérien, les écoles d'aviation et les organismes de maintenance qui possèdent un certificat de l'OFAC en cours de validité (AOC, ATO, organisme de maintenance).

Art. 3 Ordre de priorité

Si le montant des demandes de subvention dépasse les moyens annuels disponibles⁴, les candidats éligibles sont sélectionnés par l'OFAC sur la base d'un certain nombre de critères.

³ La réglementation européenne Partie 147 spécifie les établissements de formation habilités à dispenser une formation Partie 66 et les examens à passer pour obtenir une licence Partie 66.

⁴ Les aides financières sont alimentées par les fonds destinés au trafic aériens visés à l'art. 87b de la Constitution fédérale et leur montant est fixé chaque année dans le cadre de l'établissement du budget.

En application desdits critères, l'OFAC sélectionne les candidats qui offrent les meilleures garanties de réussir la formation et de fournir de bonnes prestations dans leur travail.

Ainsi, l'un des critères d'éligibilité retenus spécifie que les candidats doivent avoir la promesse d'une entreprise suisse d'aviation de les engager à la fin de leur formation. [ne concerne que l'allemand]. L'expression « emploi » a été préférée à « embauche » car elle s'applique aussi aux cas où l'activité est exercée à titre bénévole. Les instructeurs de vol sur planeur, par exemple, sont presque tous bénévoles et n'exercent pas d'activité régulière car ils officient en général en tant que membre d'une association.

Actuellement, les candidats doivent joindre cette promesse à leur demande, c'est-à-dire avant de commencer leur formation, faute de quoi aucune subvention n'est allouée. En appliquant ce critère dans le cadre d'un ordre de priorité et en n'en faisant plus une condition *sine qua non* de l'obtention de la subvention, le législateur répond à une revendication de plusieurs parties prenantes, qui ont invoqué le fait qu'elles ne sont pas en mesure de promettre un emploi avant le début de la formation, compte tenu de la grande volatilité au sein de la branche et des capacités de planification des entreprises.

Dans le cadre de la formation de pilote professionnel, la priorité sera donnée aux candidats qui possèdent au moment de commencer la formation une recommandation sans restriction de SPHAIR⁵ ainsi qu'une promesse d'emploi conformément à l'art. 3, al. 1, let. a. Il s'agit ce faisant de créer une incitation supplémentaire à obtenir une promesse d'emploi et d'éviter de former plus de personnel aéronautique qu'il n'en faut. Le critère de sélection de la recommandation SPHAIR applicable aux candidats en première et en seconde position dans l'ordre de priorité garantit que ceux-ci bénéficient d'un niveau d'aptitude adéquat et répond à la volonté de privilégier les ressortissants suisses, puisque l'évaluation SPHAIR n'est accessible qu'à ces derniers.

Les aspirants pilotes professionnels qui ne disposent ni d'une promesse d'emploi, ni d'une recommandation sans restriction de SPHAIR, de même que les aspirants instructeurs de vol et le personnel préposé à l'entretien des aéronefs qui ne possèdent pas de promesse d'emploi, doivent passer un test d'aptitude ordonné par l'OFAC. Le résultat du test est utilisé pour déterminer l'ordre de priorité.

Lorsque l'OFAC fait passer directement le test d'aptitude aux fins d'établir l'ordre de priorité, il applique les critères de sélection usuels utilisés par les entreprises aéronautiques. Le test comprend trois parties : une partie théorique, un entretien destiné à sonder la et les motivations des candidats et un test d'aptitude aéronautique.

⁵ SPHAIR est une plate-forme de formation des Forces aériennes et encourage la formation et le perfectionnement de citoyens suisses afin de faciliter l'accès aux carrières aéronautiques.

Art. 4 Établissements de formation

La mention « théorique et pratique complète » employée pour qualifier la formation donnée par les établissements a été supprimée. La nouvelle formulation indique que les candidats peuvent suivre la formation théorique dans un établissement et la formation pratique dans un autre. En effet, de nos jours, de plus en plus d'établissements se spécialisent dans l'une ou l'autre formation.

L'obligation de fréquenter un établissement de formation en Suisse subsiste (al. 1). Les candidats sont réputés se conformer à cette obligation si un contrat a été conclu avec un établissement qui est situé en Suisse et est titulaire du certificat d'organisme de formation agréé (ATO) délivré par l'OFAC.

Le texte actuel prévoit que les formations à l'étranger ne sont subventionnées que s'il n'existe aucun établissement de formation adéquat en Suisse pour cette formation. Cette disposition s'est avérée judicieuse et ne sera pas modifiée.

Art. 5 Montant de l'aide financière

Comme expliqué plus haut, tirant le bilan de l'application de l'OFAFA, les milieux de l'aviation et également les milieux politiques ont estimé qu'il était nécessaire de promouvoir davantage la formation des citoyens suisses et non une forme de tourisme de la formation. À cette fin, les requérants qui ont passé le test d'aptitude SPHAIR sont prioritaires. De plus, les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers dont la présence en Suisse n'est pas exclusivement motivée par la perspective d'une formation subventionnée bénéficient d'un taux de subvention des frais de formation plus élevé.

L'aide financière est plafonnée à 50 % des frais imputables, ce qui correspond au taux appliqué en vertu de l'ordonnance du 30 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101) dans le cadre du nouveau modèle de financement de la formation professionnelle supérieure (art. 66f, al. 1, OFPr ; cf. décision du Conseil fédéral du 15 septembre 2017, EXE-Nr. 2017.1576, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018). Par souci d'égalité de traitement et d'harmonisation des aides à la formation, un taux identique sera appliqué pour les formations aéronautiques. Dans le cadre du nouveau modèle de financement de la formation professionnelle supérieure, un taux de contribution inférieur au plafond de 50 % a été envisagé pour les cas où le monitoring réalisé par la Confédération montre que le secteur privé se désengage du financement et que, par conséquent, le nouveau système n'atteint pas les buts fixés (davantage de diplômes). Aussi, pour fixer le taux des subventions à appliquer, le Conseil fédéral prend-il notamment en compte l'évolution de la participation des employeurs (cf. commentaire de l'art. 56a de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle [loi sur la formation professionnelle, LFPr, RS 412.10], p. 3067 Message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020 [FF 2016 2917]). Ce principe s'appliquera également dans le cadre du présent régime de subvention.

Pour une même formation, les frais varient sensiblement d'un établissement de formation à l'autre. Sur la base de valeurs empiriques, les frais de cours imputables seront plafonnés pour chaque catégorie de formation. Les plafonds sont déterminés empiriquement sur la base du coût moyen de la formation considérée. En offrant dorénavant la possibilité de solliciter une subvention même en l'absence de promesse d'emploi, la révision élargit l'éventail des établissements de formation et des employeurs potentiels pour les candidats. Le plafonnement des frais de cours imputables donne également une valeur indicative aux établissements de formation pour établir leurs devis et permet à un maximum de candidats d'accéder aux subventions.

Art. 6 Modalités de paiement

Du fait de la possibilité de solliciter désormais une subvention même en l'absence de garantie d'embauche d'une entreprise de l'aviation au moment de débiter la formation, le retour sur investissement n'est pas systématiquement assuré. Un mécanisme a donc été imaginé qui conditionne le versement des subventions à la réalisation préalable d'une valeur ajoutée pour l'aviation suisse.

Lorsqu'un candidat dispose d'une promesse d'emploi au moment du dépôt de la demande de subvention, l'aide financière continue d'être versée pendant la formation sur la base des factures transmises par ledit candidat. En principe, l'aide financière est versée aux candidats. Il est également possible de verser l'aide financière aux établissements de formation moyennant une procuration signée et datée des candidats.

Par contre, si le candidat ne dispose pas de promesse d'emploi avant de débiter la formation, la subvention n'est versée que lorsque le candidat peut produire un contrat d'embauche dans les douze mois suivant la fin de la formation. Sinon, aucune subvention n'est versée.

Art. 7 Obligation de rembourser

Les subventions doivent être remboursées au cas où le candidat n'est pas embauché dans les douze mois qui suivent la fin de la formation visée à l'art. 1 ou si les modalités d'exercice de l'activité au sein de l'entreprise d'aviation ne sont pas entièrement respectées. Cette obligation peut incomber soit aux candidats, soit aux entreprises de l'aviation ou aux deux.

Un remboursement peut être exigé de la part du candidat, notamment s'il interrompt la formation par sa propre faute ou sans raison valable. L'entreprise d'aviation est tenue de rembourser la subvention lorsque, compte tenu de la promesse visée à l'art. 3, al. 1, let. a ou à l'art. 3, al. 2, let. a et/ou après avoir conclu le contrat de travail, elle ne respecte pas les modalités d'emploi fixées à l'art. 3, al. 3. C'est le cas par exemple lorsque l'entreprise résilie les rapports de travail avant leur terme parce qu'elle n'a plus aucun emploi à fournir au candidat bien que cette situation soit prévisible. Dans ce cas, l'entreprise répondra de la cessation avant terme des rapports de travail puisqu'elle aura délivré trop de promesses d'emploi comparativement à ses besoins. L'interruption de la formation, la non-embauche ou le licenciement du candidat pour des motifs économiques pendant la durée d'emploi prescrite par l'ordonnance ne constituent pas des motifs de remboursement de la subvention par l'entreprise d'aviation.

Le remboursement n'est pas exigé ni du candidat, ni de l'entreprise d'aviation, si la formation ou les rapports de service s'interrompent pour des motifs recevables.

L'entreprise d'aviation qui a donné la promesse d'embauche doit certifier au moyen d'un formulaire dûment signé et à retourner à l'OFAC qu'elle a pris acte de l'obligation de rembourser et qu'elle en a informé le candidat. La décision est en outre adressée pour information à l'entreprise d'aviation.

L'OFAC tient un fichier de contrôle du respect des délais d'embauche et des modalités d'emploi. Passés ces délais, l'OFAC exige par écrit des candidats et/ou des entreprises d'aviation qu'ils expliquent les raisons du non-respect des exigences prévues par l'ordonnance ou de la non-soumission des justificatifs. L'OFAC statue ensuite sur un éventuel remboursement des subventions versées. Si un remboursement est dû, il fixe au cas par cas son montant. Si le candidat a été embauché, il tient compte des exigences liées à l'exercice de l'activité qui ont déjà été respectées. En outre, afin d'éviter les cas de rigueur, la situation du marché du travail est prise en considération.

Les modalités d'emploi visées à l'art. 3, al. 3 dont le non-respect entraîne le remboursement des subventions versées se fondent sur la pratique en vigueur au sein des métiers considérés et sur les valeurs indicatives de l'AESA à respecter pour maintenir la licence.

Art. 8 Demande

La demande de subvention doit être adressée à l'OFAC avant le début de la formation afin de permettre la planification des moyens financiers. La demande est enregistrée par l'OFAC qui vérifie dans un premier temps si elle est complète et confie ensuite à ses experts le soin d'examiner son contenu. À ce stade, il se peut qu'il soit demandé au candidat de fournir des documents supplémentaires aux fins de la bonne évaluation de son dossier. Plus la demande est soumise à l'avance, plus la décision sera communiquée rapidement au requérant (avant le commencement de la formation). Cette disposition est également pertinente pour les candidats qui ne décrochent une promesse d'emploi qu'après avoir terminé leur formation. Ces requérants reçoivent ainsi la confirmation avant le commencement de la formation que celle-ci sera financée (moyennant la conclusion d'un contrat d'engagement) ou ne le sera pas. La procédure ne diffère pas fondamentalement que le candidat dispose de la promesse d'emploi avant le commencement de la formation ou non.

Art. 9 Décision

Cet article est identique au droit actuellement en vigueur.

Art. 10 Remise des factures et paiement

La teneur de cet article correspond par analogie à celle du droit actuellement en vigueur. La formule « Si l'aide financière est versée pendant la formation (art. 6, al. 1, let. a), (...) » insérée à l'al. 2 traduit le fait que désormais il n'est plus nécessaire de produire une promesse d'emploi avant de commencer la formation, auquel cas l'aide financière ne sera pas versée durant la formation.

Art. 11 Justificatifs

Cet article reprend le droit actuellement en vigueur moyennant l'adaptation de la nouvelle réglementation concernant le justificatif de la promesse d'emploi.

Art. 12 Dispositions transitoires

Les procédures de demande ou de recours pendantes à l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance resteront évaluées conformément à l'ordonnance du 1^{er} juillet 2015 sur les aides financières à la formation aéronautique. À dater de l'entrée en vigueur de la révision, les demandes seront traitées conformément aux nouvelles dispositions.