

La Suisse face aux réglementations de l'AESA

Allocution de M. Peter Müller, directeur de l'Office fédéral de l'aviation civile, prononcée à l'occasion de l'assemblée générale de l'Association suisse des entreprises aérotechniques le 14 avril 2011 à Ittigen

1

Ce n'est pas à vous que j'apprendrai que la technique aéronautique est un domaine extrêmement complexe! Les entreprises qui veulent s'imposer dans ce secteur doivent avoir la capacité de se maintenir au plus haut niveau au gré des mutations technologiques qui se succèdent à un rythme effréné. La technique aéronautique est au carrefour de plusieurs disciplines et nécessite du personnel hautement qualifié issu d'horizons les plus divers. Comme l'aviation, elle a généralement une vocation internationale et est de ce fait exposée à la concurrence mondiale. Surtout – et j'y reviendrai -, elle doit composer avec une réglementation de plus en plus dense et de plus en plus opaque.

Qu'en dépit de ce contexte peu favorable, la petite

Suisse aux ressources limitées ait réussi à maintenir une industrie aérotechnique force le respect. Notamment si l'on songe aux industries de notre pays qui se sont effondrées, sans jamais avoir pu se relever, sous les coups de boutoir de la concurrence étrangère – comme l'industrie des poids lourds. Ce destin, les entreprises affiliées à votre association, si disparates qu'elles puissent être par leur taille ou leur spécialité, y ont échappé, ce qui témoigne d'une remarquable solidité économique. Je gage que votre association a joué à cet égard un rôle essentiel et qu'elle a toujours su faire converger les intérêts, par la force des choses opposés, de ses membres.

2

Le cadre réglementaire pose de toute évidence des problèmes à votre secteur. Certes, l'industrie semble avoir intégré grosso modo dans ses activités les réglementations JAR dont sont d'ailleurs issues les réglementations actuelles de l'UE et de l'AESA. On serait donc tenté de croire que l'application de ces dernières par les entreprises de l'aéronautique n'a pas

dû représenter de difficultés particulières. Mais voilà : l'UE et l'AESA voient grand. Ils n'ont cessé de préciser les réglementations JAR et d'en étendre le champ d'application à travers leurs normes. Ironie du sort, même lorsque l'AESA a voulu, dans une intention louable, revenir sur la réglementation – p. ex. pour la petite aviation -, le résultat a été contraire au but recherché, son action finissant parfois par renforcer l'opacité de la réglementation.

3

Les réactions n'ont pas manqué, et ce à travers toute l'Europe. L'industrie a fait part de ses doléances, soit en s'adressant directement à la Commission européenne, soit à l'AESA. Principal reproche : l'avalanche de normes et de paperasse dont il est presque, si ce n'est carrément, impossible de venir à bout. De leur côté, les autorités de surveillance, y compris les autorités suisses, étaient confrontées aux mêmes problèmes. En prenant mes fonctions, force m'a été de constater, presque avec stupeur, les manifestations de rejet, pour ne pas dire d'hostilité de l'industrie vis-à-vis des réglementations de

l'UE et de l'AESA. L'OFAC en prenait souvent au passage pour son grade : on nous reprochait d'en avoir fait trop peu pour contrer ces normes, d'avoir manqué de détermination dans la défense des intérêts de la Suisse, et même de nous êtres faits les suppôts de l'UE et de l'AESA.

4

Qu'en est-il au juste?

41 D'abord, on remarquera que le secteur de l'aviation n'est pas le seul à être confronté à l'accroissement de la réglementation et de la bureaucratie. Le PLR a lancé fin 2010 son initiative populaire intitulée « Stop à la bureaucratie ! » qui vise en priorité à juguler le flot de réglementations et à prendre des mesures contre la densité normative. Le PLR a calculé que le temps que les PME consacrent aux tâches administratives a doublé en treize ans, tandis que selon une étude de l'USAM, la bureaucratie coûte chaque année 50 milliards de francs. Et que dire du constat désabusé de ce directeur de home bernois, en instance de départ à la retraite, face à

l'hyper-réglementation: en 1989, le manuel de gestion faisait 213 pages. Aujourd'hui, c'est un pavé qui compte pas moins de 11982 pages. Des chiffres qui donnent le tournis!

42 Vous savez que je n'ai pas fait carrière dans l'aviation et que je ne suis donc pas un spécialiste de ce domaine. Mais croyez-en mon expérience au sein de plusieurs services juridiques cantonaux et fédéraux, je connais l'importance de disposer de règles claires et je sais qu'un excès de réglementation nuit plus à la sécurité du droit qu'il ne la sert. L'activité réglementaire de l'UE et de l'AESA n'échappe pas à cette règle. L'AESA en particulier doit toujours se demander avant d'édicter ses règlements s'il en résultera un gain pour la sécurité.

La réponse n'est pas toujours affirmative. On peine parfois à déceler dans certains règlements en quoi ils représentent un progrès pour la sécurité. Aussi l'OFAC s'est-il efforcé d'inverser la tendance à l'hyper-réglementation tout en étant parfaitement conscient des

limites de l'exercice, le pouvoir d'influence de la Suisse étant bridé du fait qu'elle n'appartient pas à l'UE et ne dispose pas du droit de vote au sein de l'AESA. Nous nous sommes d'ailleurs aperçu que même les autorités de surveillance des grands pays de l'Union avaient de la peine à faire entendre leurs revendications en faveur d'une diminution de la densité normative. Cela étant, même à notre modeste niveau, nous essayons de modifier le cours de choses.

43 Pour défendre ses intérêts, il faut user d'une tactique intelligente qui ne peut prendre corps que si l'on maîtrise le processus d'élaboration réglementaire de l'UE. Ce processus se présente comme suit:

(image)

Pour la majorité des réglementations, l'impulsion est donnée par une instance supérieure ou une règle de droit, à savoir, dans le cas de l'UE, par la Commission, par le Conseil des ministres, voire par le Parlement de l'UE ou encore par l'OACI. La volonté d'harmoniser le

marché européen et de consolider l'industrie européenne par rapport à la concurrence internationale compte à cet égard tout autant que les seules préoccupations liées à la sécurité aérienne. A côté de cela, des organes de l'AESA – le Conseil d'administration, l'Advisory Group of National Authorities (AGNA) ou le Safety Standards Consultative Committee (SSCC) – peuvent présenter leurs revendications. La sécurité tient une place prépondérante dans ces initiatives de par la nature de la mission de l'agence.

L'administration de l'AESA intègre ces initiatives dans un programme de réglementation (Rulemaking Programme) que le Conseil d'administration soumet ensuite à la Commission européenne. Si cette dernière donne son aval, l'AESA développe dans une première étape – qui peut durer plusieurs mois suivant le domaine abordé - des termes de référence (Terms of Reference ; ToR) qui servent de base au projet de réglementation proprement dit. En fonction de l'importance du domaine à réglementer, un premier projet est élaboré par la Direction de la réglementation (Rulemaking directorate)

de l'AESA ou un groupe de travail (Rulemaking group) est constitué sous sa direction avec des représentants des autorités nationales, de l'industrie et des organisations sectorielles. Des organismes tiers peuvent même être chargés de rédiger le projet (p. ex. Eurocontrol).

Dès qu'un projet a été élaboré, il fait l'objet d'une vaste consultation par voie d'avis de proposition de modification (Notice of Proposed Amendments ; NPA). A ce stade du processus réglementaire, tous les milieux intéressés ont la possibilité de s'exprimer sur la réglementation. L'Agence rédige ensuite un document de réponse aux commentaires (Comment Response Document ; CRD) où elle soupèse les prises de position et changements proposés et, le cas échéant, les prend en considération. Finalement, l'AESA soumet le texte à la Commission européenne.

Avant que la Commission statue, les lobbies et les États ont toutefois encore la possibilité d'intervenir. La réglementation n'est adoptée par la Commission que

lorsqu'un consensus a pu être trouvé. Sur les dossiers importants, la Commission sollicite l'aval du Conseil européen ou du Parlement.

44 Du point de vue de l'OFAC, il importe d'être présent au bon endroit dans ce processus et d'agir en adoptant la bonne philosophie.

En ce qui concerne la philosophie à adopter:

L'OFAC a formulé ces dernières années une politique qui guide son action au sein des instances internationales. Quiconque représente l'OFAC devant les organisations internationales est tenu de s'y conformer. Premièrement, notre représentant doit intervenir pour faire en sorte que les nouvelles réglementations se limitent au strict nécessaire. Deuxièmement, les réglementations existantes ne sont modifiées que s'il en résulte un gain effectif en termes de sécurité. Troisièmement, les réglementations doivent si possible être formulées de manière à tenir compte des particularités de la Suisse (p. ex. des caractéristiques topographiques de notre pays). Quatrièmement, avant

d'édicter de nouvelles normes, il convient d'en évaluer les conséquences pratiques. La direction de l'office examine régulièrement la manière dont ces consignes sont appliquées.

Tout bien considéré, c'est au début du processus de réglementation que notre pouvoir d'influence est le plus grand. Aussi avons-nous délégué des collaborateurs à Cologne qui sont actifs lors de la phase d'élaboration du projet. Non sans succès. Nous avons par exemple évité que l'AESA interdise strictement le transport commercial de personnes au moyen d'hélicoptères monomoteur. Au lieu de cela, le projet actuel permet aux autorités nationales d'autoriser dans certains cas les opérations au moyen d'hélicoptères monomoteur sur leur territoire. Cet assouplissement de la réglementation par rapport au projet initial n'a été possible que parce que notre représentant, fort de ses compétences professionnelles, a su faire prévaloir nos arguments. Cela dit, l'état de nos ressources nous contraint à concentrer nos efforts sur une poignée de dossiers.

Mais nous disposons également de leviers d'action au niveau de la phase de consultation. Certes, l'AESA reçoit des milliers d'avis et la voix isolée de la Suisse ne pèse pas lourd. Il nous faut donc nouer des alliances si nous voulons faire entendre nos préoccupations. Avec les autorités aéronautiques d'autres pays, naturellement, mais avant tout avec l'industrie. Le cas que je vais vous exposer, qui concerne précisément le secteur de l'entretien des aéronefs, démontre que cette stratégie peut s'avérer fructueuse.

Comme vous le savez, l'AESA a entrepris de normaliser le domaine aérotechnique. L'entrée en vigueur des nouvelles réglementations a placé l'industrie devant des défis considérables. Prenons par exemple la Partie M qui exige la conversion des licences nationales d'entreprise d'entretien en licences Partie M, sous-partie F. Il a aussi fallu dans certains domaines mettre sur pied des organismes de gestion du maintien de la navigabilité (Continuing Airworthiness Management Organisation, en abrégé CAMO). Et les délais impartis par l'AESA pour se conformer aux nouvelles réglementations étaient parfois

très courts. L'OFAC a cependant pris de nombreuses initiatives afin que les démarches à accomplir par l'industrie restent dans le domaine du supportable. Nous voulions en outre faire en sorte que les entreprises suisses puissent déployer sans solution de continuité leurs activités en Europe après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation de l'AESA. A cette fin, nous avons obtenu de l'AESA qu'elle délivre des agréments Partie 145 pour organismes étrangers (Part-145 Approvals for Foreign Organisations). Les entreprises suisses ont ainsi pu continuer à travailler en Europe quand bien même la Suisse ne faisait pas encore partie de l'AESA.

Depuis, vous avez adapté vos manuels à la nouvelle réglementation dont vous vous accommodez – à ce que je me suis laissé dire - avec plus ou moins de bonheur. La réglementation actuelle de l'AESA se caractérise par le fait qu'elle est structurée en fonction de domaines spécialisés qui jouent un rôle dans la technique aéronautique, à savoir, d'une part, la conception, la production et les certificats de navigabilité ; d'autre part,

le maintien de la navigabilité. Ces deux domaines sont chacun régis par un règlement.

Or, l'AESA a tenté de revoir l'édifice réglementaire et de mettre sur pied une structure horizontale où ces réglementations auraient été réparties entre différents domaines. Cette structure répond à une approche méthodique à l'image de ce qui était prévu pour le domaine des opérations aériennes. Autrement dit, l'Agence entendait mettre en place une structure réglementaire articulée selon les fonctions et les processus, ces derniers étant définis de la même façon pour les divers domaines spécialisés.

Il est fort possible qu'une telle structure soit en théorie justifiée. Il n'en reste pas moins que ses effets concrets auraient été pour ainsi dire intolérables pour les industries concernées puisqu'il aurait fallu revoir des centaines, si ce n'est des milliers de pages de manuel. Comme le gain en termes de sécurité n'était pas flagrant, l'OFAC, de même que de nombreuses autorités de surveillance, sans parler de l'industrie, se sont

opposés avec véhémence à ce projet. Et voyez-vous – c'est la bonne nouvelle – ils ont eu gain de cause. L'AESA ne touche pas pour l'instant le règlement (CE) n° 2042/2003, ni le règlement n° 1702/2003. On objectera que l'AESA n'a pas définitivement abandonné l'idée de remanier la réglementation, mais je suis persuadé qu'il ne faut pas s'attendre à de grands changements dans un proche avenir.

Moralité : il est tout à fait possible de modifier dans certains domaines les plans de l'AESA si l'on fait valoir ses compétences, si l'on apporte des arguments convaincants et surtout si les milieux intéressés présentent un front uni.

5

Contrairement à la réputation dont on gratifie parfois l'OFAC, nous sommes à l'écoute de l'industrie et essayons d'améliorer ses conditions-cadres. J'en veux pour preuve les accords bilatéraux (BASA, Bilateral Aviation Safety Agreements) que la Suisse s'efforce de négocier depuis des années. Depuis que notre pays fait

partie de l'AESA, ces négociations sont menées parallèlement à celles de l'UE. L'heure est actuellement aux accords avec les États-Unis, le Canada et le Brésil. Afin que l'industrie suisse puisse rivaliser avec la concurrence, l'OFAC négocie des solutions transitoires avec certains États jusqu'à ce qu'un accord formel ait été conclu. Une solution de ce genre a été convenue avec le Canada, tandis que nous sommes toujours en négociation avec les États-Unis et le Brésil. Les entreprises affiliées à votre association qui possèdent des licences américaines ou canadiennes bénéficient à travers ces accords d'allègements tangibles: la validation des certificats s'en trouve simplifiée et la supervision des activités est moins lourde car les États reconnaissent mutuellement les résultats des inspections et audits effectués par leurs autorités respectives.

Nous nous réjouissons de ces évolutions car elles renforcent l'intégration mondiale du système aéronautique et lui permettent de bénéficier de structures plus efficaces.

6

Nous tous, vous dans l'industrie, nous en tant qu'autorité, nous devons de garantir la sécurité. Cette obligation guide notre action. Cela n'empêche pas que nous devons produire de la sécurité de la manière la plus efficace possible. Cet objectif est réalisable si nous analysons minutieusement les risques et si le cadre réglementaire est adéquat. La Suisse aura alors une industrie aéronautique et en particulier des entreprises d'entretien qui se distingueront par leur remarquable contribution à l'économie du pays.