

Fusion du contrôle aérien civil et militaire Mise en œuvre et bilan

L'essentiel en bref

En 2001, le Conseil fédéral a regroupé le contrôle de la navigation aérienne pour l'aviation civile et militaire. Cette décision visait à améliorer la gestion de l'espace aérien et à obtenir des gains d'efficacité. Une nouvelle entité a émergé, Skyguide, dont près de 8 % de l'effectif total, soit une centaine de postes, est dédié à sa surveillance du domaine militaire. Cette société fournit des prestations essentielles pour les exercices et engagements des Forces aériennes. Les coûts à la charge de ces dernières se montent à environ 36 millions de francs par an.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la réalisation de ce projet, baptisé alors HELCO. Ce regroupement des services de contrôle aérien civil et militaire reste un cas unique en Europe. Il a permis la reprise des activités opérationnelles autrefois assurées par les Forces aériennes. Une gestion commune de l'espace aérien existe désormais. Les prestations nécessaires à la surveillance aérienne sont fournies aux Forces aériennes, aussi en cas de situation exceptionnelle. En 2012, Skyguide et les Forces aériennes ont révisé la convention de prestations, clarifiant la répartition des compétences et les modalités de leur collaboration. Malgré ces points positifs, des faiblesses restent pourtant notables.

Absence d'étude de faisabilité et sous-estimation importante des coûts

Le CDF constate qu'à l'origine, le Conseil fédéral a approuvé une vision plus qu'un projet. La préparation a été réalisée de haut en bas (*top down*) sans intégrer les conséquences au niveau opérationnel. Les aspects techniques n'ont pas été approfondis, en particulier la compatibilité entre systèmes civils et militaires. Sans étude de faisabilité, le Conseil fédéral a ainsi adopté un concept avec beaucoup d'inconnues. Enfin, les concepteurs du projet sont partis du principe qu'une fusion générerait des économies.

L'estimation des coûts s'est révélée très approximative. Principale illustration, l'intégration des contrôleurs des Forces aériennes au sein de Skyguide a nécessité un besoin financier supplémentaire. Soumis à la convention collective de travail de Skyguide, ils ont bénéficié d'une hausse de salaire de 25 % en moyenne. Alors que les autorités avaient évalué les frais annuels d'exploitation à 15 millions de francs en 2000, il a été nécessaire de les adapter à près de 35 millions un an plus tard.

Un organe de supervision qui n'existe pas et des bilans intermédiaires sans effet

Fin 2000, le Conseil fédéral a confié la réalisation du projet d'intégration à Skyguide. Cette entité avait pour but de concrétiser les objectifs d'ici 2003. Les autorités fédérales n'ont cependant pas mis en place un organe de supervision du projet pour veiller à la réalisation des objectifs. De plus, certains de ces buts comme la création d'une instance commune de régulation ne relèvent pas de la compétence de Skyguide, mais du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

En 2003, Skyguide a réalisé un bilan intermédiaire. Environ la moitié des objectifs ont été atteints de façon suffisante. Les points faibles ressortaient au niveau du manque d'harmonisation de la régulation, de l'absence de synergies dans l'infrastructure et dans l'intégration culturelle des

contrôleurs aériens militaires. Un deuxième bilan est dressé en 2006, puis un troisième en 2014. Les résultats sont restés mitigés. Le CDF n'a pas trouvé trace d'une réaction des autorités fédérales à ces bilans intermédiaires successifs. Celles-ci n'ont pas pris de mesures correctrices. De surcroît, elles n'ont pas finalisé un bilan de l'intégration, tant du point de vue des objectifs qu'au niveau financier.

L'absence d'une instance commune de régulation, principal problème

L'objectif du projet HELCO d'avoir une instance commune de régulation n'a pas été atteint. Or, des divergences entre les Forces aériennes et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) apparaissent parfois dans l'application des directives. Des zones grises existent comme avec l'utilisation des aérodromes militaires pour le trafic civil. Les règles civiles plus strictes et générant des coûts doivent-elles s'appliquer au secteur militaire? Cette situation entraîne des incertitudes pour les activités des contrôleurs aériens de Skyguide. Problème, aucune instance ne tranche en cas de divergence persistante.

Au niveau international, la Suisse s'engage en faveur du ciel unique européen et se trouve confrontée à des réglementations civiles toujours plus contraignantes. Ces dernières concernent aussi bien les processus que les licences des contrôleurs ou les procédures relatives au matériel. Pour pouvoir être utilisés à des fins civiles, les équipements militaires, par exemple des radars d'approche, doivent correspondre aux normes civiles. Ceci peut générer des coûts supplémentaires et gêner le développement de projets.

Gains d'efficience non réalisés et intégration difficile des contrôleurs aériens militaires

Les synergies au niveau technique se sont révélées très faibles. Les systèmes sont peu compatibles ou nécessiteraient des investissements trop importants pour être adaptés. De plus, la tendance actuelle implique plutôt un cloisonnement entre systèmes civils et militaires. Les gains d'efficience promis n'ont donc pas été réalisés.

Le manque de contrôleurs aériens constitue un problème important ces dernières années et peut avoir des conséquences sur les engagements des Forces aériennes. Ce métier a été perçu comme peu attractif et n'a attiré que peu d'élèves. Les Forces aériennes se sont retrouvées avec des personnes qui ne répondaient pas à leurs exigences et n'avaient pas d'affinité avec l'environnement militaire. Conscient du problème, Skyguide a renforcé en 2014 l'attractivité des activités de contrôle aérien militaire.

Même si la fusion n'a pas atteint l'ensemble des objectifs initiaux, le CDF ne la remet pas en question. Il estime qu'il est temps de prévoir la fin du projet HELCO au niveau des autorités fédérales. Il faut identifier ce qui peut encore être atteint, en particulier pour les questions relatives à la régulation. Il est d'autant plus important de résoudre ces problèmes que le Conseil fédéral a appelé à la poursuite de l'intégration et demande une plus grande utilisation des aérodromes militaires à des fins civiles. Des questions qui demeurent d'actualité avec la réalisation de la surveillance permanente de l'espace aérien.