

# Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

---

## *PRESENTATION*

---

*En 2009, sur environ 46 300 ouvriers d'État en activité dans les administrations de l'État (2 % de leurs effectifs), le ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile en employait 8000, soit 17 %<sup>287</sup>. Depuis dix ans, les effectifs globaux d'ouvriers d'État ont diminué de 29 %, mais ceux de ce ministère de 19 % seulement.*

*Les ouvriers d'État sont des agents non-titulaires de la fonction publique de l'État. Ils ne relèvent pas du statut général de la fonction publique, et leur gestion se fonde sur des textes différents selon leur structure d'affectation. Ainsi, au ministère de l'équipement et de l'aviation civile – actuellement, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement –, les règles de gestion des ouvriers d'État des parcs et ateliers (environ 7 200 agents) diffèrent de celles des ouvriers d'État de la direction générale de l'aviation civile (DGAC - environ 800 agents).*

*Les ouvriers d'État sont affiliés au Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), institué par la loi du 21 mars 1928, qui leur verse, au moment de la retraite (108 000 retraités en 2009), une pension plus avantageuse (de 30 % en moyenne, que celle dont bénéficient les agents titulaires de la fonction publique exerçant des fonctions de nature comparable.*

*Un récent contrôle de la gestion des ouvriers des parcs et ateliers a amené la Cour a constaté que peu de ses recommandations antérieures (faites en particulier dans un référé d'octobre 2004) ont été suivies d'effets : notamment les nombreuses irrégularités alors relevées ont perduré. Le contrôle, effectué dans le même temps et dans le même ministère, de la gestion des ouvriers de la direction générale de l'aviation civile a mis en évidence des anomalies similaires tout aussi graves.*

---

<sup>287</sup> Le ministère de la défense est le principal employeur, avec 77 % des effectifs.

*Sans préjudice des suites juridictionnelles qui pourraient être réservées, la Cour présente ci-après les principales défaillances relevées, notamment l'octroi d'avantages irréguliers et d'autres pratiques critiquables ayant toutes pour conséquence une dérive financière significative.*

## **I - Les ouvriers des parcs et ateliers**

Les 7 200 ouvriers des parcs et ateliers représentent, en 2009, près de 11 % des effectifs du ministère. En raison du transfert des parcs de l'équipement aux départements dans le cadre de la décentralisation, leurs effectifs ont diminué de 11 % depuis 2006.

La gestion de ces personnels se fonde sur le décret n°65-382 du 21 mai 1965 relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes.

Dans les parcs et ateliers de l'équipement, les ouvriers affectés à l'exploitation (55 % des agents) sont chargés, par exemple, de poser les glissières, de peindre les marquages au sol, d'entretenir les abords de la chaussée, de déneiger et saler les routes en hiver. Les ouvriers affectés dans les ateliers (38 %) entretiennent et réparent les véhicules et engins de l'équipement. Enfin, quelques ouvriers (7 %) sont affectés au magasin pour l'achat et la gestion du stock des pièces détachées nécessaires à l'activité des ateliers.

### **A - Une gestion administrative défaillante et laxiste**

#### **1 - Près de 30% de l'effectif recrutés, affectés et gérés de manière irrégulière**

Près de 30 % des 7 200 ouvriers des parcs et ateliers ne sont pas affectés dans les parcs de l'équipement, contrairement à ce que prévoit le décret de 1965. Plus de 2 000 ouvriers travaillent ainsi dans les directions interdépartementales des routes, dans les services de la navigation, dans les centres d'exploitation techniques de l'équipement, dans les services des phares et balises, dans les directions départementales du territoire (DDT – les ex-DDE), ainsi qu'au sein de l'administration centrale. Ils ont été recrutés, affectés et sont gérés sans fondement juridique.

Malgré les observations formulées par la Cour en 2004, et sans doute par facilité et négligence, le ministère, même s'il les a réduits, a poursuivi ces recrutements irréguliers : 250 en 2007, 96 en 2008 et encore 29 en 2010.

## **2 - Des carences graves de gestion et du contrôle interne**

Les ouvriers des parcs et ateliers sont gérés selon une organisation déconcentrée, qui impliquerait que les services centraux pilotent l'ensemble, non seulement en édictant des règles générales applicables à tous, mais aussi en veillant à leur mise en œuvre.

Or, au niveau central, la dispersion des responsabilités entre plusieurs bureaux appartenant à des services différents, les limites des outils informatiques, la méconnaissance des réalités locales, la faiblesse d'un dialogue dédié aux ressources humaines avec les directions opérationnelles, se traduisent par l'absence d'une vision synthétique de la gestion de ces personnels.

Jusqu'à l'enquête menée par la Cour, les services du ministère ignoraient le nombre exact des personnes employées et leurs affectations. Ainsi, au niveau local, quelques mises à disposition d'ouvriers ont été effectués, malgré une réglementation qui ne le prévoit pas, et sans que les services centraux en soient informés (par exemple, au Grand port de La Rochelle, au restaurant administratif de la direction départementale des territoires de la Seine-et-Marne, à l'école d'architecture de Paris).

Les besoins en emplois sont déterminés, selon une approche quantitative, au niveau central, sans connaissance des besoins réels des services. Alors même que la notion de « *métier* » devrait être au cœur de la gestion des ouvriers, les métiers exercés par ces derniers n'ont fait l'objet d'aucun recensement, ni a fortiori de nomenclature précise décrivant leur contenu. Cette absence de réflexion globale et de gestion prévisionnelle des métiers et compétences a favorisé le recours systématique au recrutement d'un ouvrier, plutôt que d'un fonctionnaire du grade d'adjoint technique (par exemple), ou d'un agent contractuel, afin de pourvoir aux besoins fonctionnels.

Par ailleurs, les autorisations de recrutement local ne font pas l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre, ce qui soulève des difficultés, compte tenu du décalage d'un exercice à l'autre, entre le moment où un recrutement est autorisé et le moment où il est effectué.

Enfin, l'organisation en place illustre l'opacité de la gestion de certains agents. D'une part, l'établissement public Voies navigables de France (VNF) négocie, avec le ministère, le besoin en effectifs des

services de la navigation, alors qu'il n'en assume ni la gestion, ni la charge financière. D'autre part, les services de la navigation de la Seine gèrent et rémunèrent les ouvriers affectés dans les services du secrétariat général du ministère et dans ceux de la direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France, sans détenir les informations fonctionnelles les concernant.

### **3 - L'impréparation du transfert aux collectivités territoriales de près de 70 % de l'effectif**

Les quelque 5 000 ouvriers réellement affectés dans les parcs et ateliers sont majoritairement concernés par le transfert aux collectivités territoriales du fait des lois de décentralisation<sup>288</sup>, sachant que selon les départements, les transferts seront globaux ou partiels. Cette situation impose une refondation juridique de la gestion de ces agents.

En effet, le projet de nouveau statut, qui avait été proposé en 2009 par le ministère, n'a pas été retenu par le Parlement, ce qui laisse les services sans base juridique pour la gestion des ouvriers hors parcs et de ceux qui ne seront pas transférés (en cas de transferts partiels de leur parc).

Dans la mesure où les modalités de gestion des ouvriers restant à la charge du ministère allaient être profondément modifiées par un transfert annoncé depuis 2004, il est regrettable que la modernisation et la régularisation des règles qui leur sont applicables n'aient pas été correctement anticipées.

## **B - Une situation des ouvriers très avantageuse au regard de celle des fonctionnaires**

### **1 - La poursuite des promotions abusives et des « coups de chapeau »**

Le déroulement des carrières des ouvriers des parcs et ateliers, défini par le ministère, a fait évoluer leurs règles de promotion et d'avancement sans aucune contrainte. L'absence anormale de base juridique<sup>289</sup> relative à la classification et aux règles d'évolution de cette

---

<sup>288</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a transféré les routes nationales aux départements et loi n°2209-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert (global ou partiel) aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

<sup>289</sup> Le décret de 1965 prévoit un arrêté interministériel qui a été pris, mais est vide de toute substance

catégorie de population, expose le ministère à de fortes pressions syndicales, auxquelles il n'a que rarement su ou voulu résister.

Ces règles internes sont très avantageuses au regard de celles appliquées aux agents d'exploitation de l'équipement, c'est-à-dire des fonctionnaires dont les responsabilités sont comparables à celles confiées aux ouvriers d'État. En effet, la majorité des agents d'exploitation font toute leur carrière en catégorie C et seulement 20 % d'entre eux terminent leur carrière en catégorie B, du fait de la nécessité de passer un concours. En revanche, tout ouvrier d'État recruté en pied de grille peut évoluer vers un classement équivalent à la catégorie B, puis vers un classement équivalent à la catégorie A.

L'application des dispositions qui prévoyaient des quotas limitatifs, pour la promotion des ouvriers d'État, à une catégorie supérieure, ne fait l'objet d'aucun contrôle interne, si bien que ces derniers sont largement dépassés. Au demeurant, le ministère délègue, aux services déconcentrés, des enveloppes à consommer correspondant chaque année à 1% de la « masse salariale ». Mais cette proportion ne fait l'objet d'aucun contrôle et n'est, dans la réalité, pas respectée.

La perspective du transfert des parcs aux départements, non seulement n'a pas empêché une très substantielle revalorisation de la classification des agents, mais elle semble au contraire l'avoir favorisée. A titre d'illustration, le millier d'ouvriers qualifiés de 2002 ne sont désormais plus que 300 et, au cours de la même période, l'effectif des maîtres-compagnons a plus que doublé, de 535 à 1 177 agents. Ces derniers représentent aujourd'hui 30 % de l'effectif du niveau ouvrier, contre moins de 10 % en 2002. Cette évolution spectaculaire des niveaux de qualification depuis 2002, n'est pas sans lien avec les difficultés rencontrées aujourd'hui pour les éventuels reclassements de ces agents dans un cadre d'emploi équivalent de la fonction publique territoriale. De plus, le ministère a réduit ses marges de manœuvre pour la gestion future de la carrière des ouvriers dont il conservera la gestion.

Enfin, les promotions de compagnon à maître-compagnon, dans l'année qui précède la retraite (qualifiées de « promotions coup de chapeau »), pourtant formellement interdites par le décret de 1965 ont néanmoins été couramment pratiquées (40 en 2006, 37 en 2007, 19 en 2008 et 11 en 2009), ce qui doit, de nouveau, être dénoncé. La Cour prend acte de l'engagement du ministère de cesser cette pratique au plus tard fin 2010.

## **2 - Des attributions de primes irrégulières en constante progression**

La grille salariale correspondant à chaque niveau de classification des ouvriers évolue, depuis 1975, selon la valeur du point de la fonction publique. Une prime d'ancienneté, maintenue à son taux à chaque changement de catégorie, amplifie l'effet de toute promotion sur la rémunération des intéressés, de manière plus que proportionnelle à la progression d'échelon<sup>290</sup>.

L'arrêté fixant le taux moyen de la prime de rendement n'ayant pas été pris dans les formes prévues par le décret de 1965, le versement de la prime de rendement et de son complément est entaché d'irrégularité, ainsi que la Cour l'avait souligné à l'issue de son contrôle précédent.

De plus, la réduction du temps de travail a donné lieu à une rénovation du système indemnitaire en 2002, avec notamment la création d'une prime de métier. Destinée, à l'origine, à maintenir les rémunérations antérieures et à compenser les contraintes et la pénibilité des métiers, cette prime est en réalité un moyen d'augmenter la rémunération des bénéficiaires. En outre, depuis 2007, à la suite de différents protocoles dans les directions interrégionales des routes et les services de la navigation, l'augmentation substantielle de cette prime est harmonisée avec la progression de la prime de la filière technique.

Bien que les primes créées en 2002 aient pour objectif d'éviter l'attribution de primes locales, certaines pratiques anciennes ont perduré sous une forme nouvelle (heures « programmées » ou accords particuliers concernant les conditions de versement du complément de rendement, par exemple).

Du fait de ces éléments, entre 2006 et 2009, la rémunération moyenne mensuelle brute des ouvriers des parcs a progressé de 10 % et s'élève actuellement à environ 2 500 €.

## **II - Les ouvriers d'État de la direction générale de l'aviation civile**

Les effectifs des ouvriers d'État de la DGAC (819 en 2009) ont faiblement décliné (-4 % depuis 2006). Leur gestion se fonde sur un décret du 8 janvier 1936 fixant le statut du personnel ouvrier des établissements

---

<sup>290</sup> Pour assurer un avancement au-delà de 27 ans, une prime d'expérience a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2002 avec plus de 18 mois de rétroactivité.

et services extérieurs du ministère de l'air et sur une circulaire interne du 1<sup>er</sup> juin 1956.

Les ouvriers de l'aviation civile sont désormais répartis entre 29 familles professionnelles. Pour les métiers les plus représentés, on dénombre 153 ouvriers chargés de l'entretien et de la logistique (électricité, plomberie, peinture et réaménagement des locaux de l'aviation civile), 117 ouvriers spécialistes des systèmes informatiques, 96 magasiniers, 87 mécaniciens des aéronefs, 53 chauffeurs et 54 mécaniciens de véhicules terrestres. Les autres exercent des métiers très variés, par exemple, climaticien, cuisinier, menuisier, peintre, photographe, laborantin ou reprographe.

## **A - Une gestion incontrôlée sans outils fiables**

### **1 - L'incapacité des services de la DGAC à fournir des données fiables**

L'incapacité des services administratifs de la DGAC à produire des tableaux d'effectifs ou de dépenses cohérents entre eux, et dont les montants n'évoluent pas au gré des questions posées, est pour le moins surprenante. A titre d'exemple, la DGAC n'a pu fournir un montant fiable de la dépense en heures supplémentaires, et non plus que le coût moyen salarial par catégorie d'agents.

L'absence de tout tableau de bord fiable est préoccupante. Elle démontre que la DGAC ne dispose d'aucun moyen de pilotage sérieux, ce qui explique que ses choix de gestion de personnel soient arrêtés sans visibilité financière.

### **2 - La création non convaincante des « familles prioritaires »**

La DGAC a initié ces dernières années une méthode de détermination de ses besoins en effectifs, selon des familles professionnelles considérées comme prioritaires ou en extinction.

Cette définition des besoins est effectuée dans le cadre protocolaire propre à la DGAC, qui conclut des accords avec les partenaires sociaux pour trois ans. La recherche de productivité est absente de ces négociations, et les avantages sont consentis sans contrepartie, et sans évaluation de leurs conséquences financières.

L'approche en termes de compétence, par grande famille professionnelle, n'est pas convaincante, d'abord parce qu'elle ne repose pas sur un état des lieux recensant des gisements de productivité, ensuite parce qu'elle écarte *a priori* la possibilité, pourtant naturelle, de recruter des fonctionnaires ou contractuels, pour pourvoir à certains besoins fonctionnels (en logistique ou en informatique par exemple), et enfin parce qu'elle se traduit par une diminution très faible des effectifs.

### **3 - Des promotions exagérées sans maîtrise des coûts**

La DGAC a pratiqué une politique de promotion très avantageuse qui aboutit à une requalification importante de la structure des niveaux hiérarchiques depuis 2006. Les deux tiers des ouvriers (hors catégories supérieures) se situent dans les groupes terminaux de leur grille. Les promotions des catégories supérieures sont accordées au-delà du quota prévu par le protocole et fixé en accord avec les partenaires sociaux.

Il est choquant qu'aucune étude de coût, en termes de masse salariale, ne soit produite à l'appui des politiques de promotion proposées. L'absence de gestion prévisionnelle hypothèque les politiques de promotion à venir.

## **B - Des pratiques irrégulières en matière de rémunération**

Les nombreuses composantes de la rémunération principale et indemnitaire des ouvriers de la DGAC sont quasiment toutes entachées d'irrégularités. Il en résulte que ces personnels sont payés bien au-delà de ce que permettent les textes. Après diverses rectifications, la DGAC estime que le montant moyen de la rémunération mensuelle brute d'un ouvrier d'État y serait au minimum de 2 300 euros lors de son recrutement, puis de 3 000 euros au bout de 10 ans et de 3 600 euros après 20 ans d'ancienneté. Ces montants sont bonifiés de 20 % pour la centaine de chefs d'équipes, dès lors qu'ils encadrent deux agents.

### **1 - Des heures supplémentaires fictives dissimulées dans le calcul de la paie**

En l'absence de toute base juridique, et sans décision administrative formelle, des heures supplémentaires non effectuées sont introduites dans le dossier informatique des ouvriers d'État par les services du secrétariat général de la DGAC. Elles sont versées en infraction aux règles fondamentales de la paie dans la fonction publique, à savoir le respect des textes et la nécessité du service fait. De surcroît,

elles ne font l'objet d'aucun contrôle interne (avec le risque d'erreur qui s'ensuit, malgré un barème officieux) et n'apparaissent pas en tant que telles sur le bulletin de paie, mais y sont dissimulées dans le traitement principal.

Ce système caché (dit « *forfait éclaté* ») concerne, non seulement le traitement principal, mais également tous les éléments de rémunération qui en dépendent : prime de rendement et compléments de rémunération. De plus, les montants consentis au départ évoluent en fonction de l'évolution générale des salaires et des avancements individuels des agents.

La Cour estime que chaque ouvrier de la DGAC bénéficie, de cette façon, d'une valorisation indue de son salaire d'au moins 330 € par an (et de 400 € pour la centaine de chefs d'équipe). Estimée à environ 400 000 € par an (charges comprises), la dépense qui en résulte depuis l'introduction de ce système irrégulier en 2002, s'élève au total au moins à 3,6 millions d'euros.

## **2 - Des éléments additionnels de rémunération irréguliers**

En plus d'heures supplémentaires fictives, les ouvriers d'État de la DGAC bénéficient d'éléments de paie dépourvus de toute base régulière :

- une prime de rendement au taux de 32 % au lieu de 16 % ;
- un complément de rémunération de 2 % appliqué au traitement principal et à la prime de rendement ;
- un taux de l'heure supplémentaire calculé, non pas sur le taux horaire du barème, mais sur un taux incluant la prime de rendement et le complément, ce qui se traduit par un taux de l'heure survalorisé de 34,6 %, avant toute application des 25 ou 50 % du fait du travail supplémentaire ;
- des indemnités diverses : prime de fonction temporaire, indemnité de panier, indemnités pour travaux insalubres, prime de poids lourds.

La Cour demande de faire cesser ces pratiques.

## **III - Une dérive financière substantielle**

Les nombreuses irrégularités ainsi relevées et l'absence de gestion rigoureuse et de prévision en matière de ressources humaines, aboutissent à des dérives financières directes substantielles et à des surcoûts injustifiés en matière de retraite.

## **A - La dérive des coûts salariaux**

### **1 - L'augmentation de la masse salariale des ouvriers des parcs et ses effets**

La masse salariale des ouvriers des parcs s'élève à plus de 303 millions d'euros. A ce montant, doit être ajoutée la subvention d'équilibre, s'élevant à 95 millions d'euros en 2009, versée chaque année par l'État au FSPOEIE<sup>291</sup>. Malgré la baisse des effectifs depuis 2006, cette masse salariale est quasi-stable.

Pour les ouvriers affectés dans les parcs de l'équipement, les charges de personnel faisaient l'objet d'un remboursement<sup>292</sup> par les collectivités locales pour lesquelles ils travaillaient, grâce à la facturation des prestations, via un compte de commerce du budget de l'État. Il aurait donc été possible de déterminer les besoins en effectifs dans une recherche de productivité et de compétitivité, au regard des chiffres d'affaires des parcs et des valeurs ajoutées obtenues.

A l'opposé d'une approche qui aurait dynamisé la gestion économique des parcs, le ministère s'est contenté d'une démarche administrative, consistant d'une part à accorder des avantages aux personnels, sans leur demander de contrepartie et, d'autre part, à faire évoluer en conséquence la facturation des prestations assurées par les parcs de façon à maintenir le résultat du compte de commerce.

Cette logique du remboursement (pourtant incomplet) des charges de personnel par le compte de commerce a prévalu, et toutes les mesures portées par les revendications des ouvriers des parcs ont profité également aux autres ouvriers, sans que ceux-ci ne soient concernés par les mêmes flux de compensation financière.

### **2 - Une progression de la masse salariale de 29% en trois ans pour des effectifs en diminution de 4 %**

La masse salariale des ouvriers d'État de la DGAC, qui s'établit à près de 43 millions d'euros en 2009 (à laquelle s'ajoute une subvention au FSPOEIE de 9,7 M€), a progressé de 29 % entre 2006 et 2009, alors que les effectifs baissaient de 4 % sur la même période. Ce constat

---

<sup>291</sup> Le montant dû par chaque ministère est calculé sur la base de la subvention versée par l'État au FSPOEIE au prorata du nombre de ses cotisants

<sup>292</sup> Ce remboursement n'intégrait par la totalité des charges de personnel et était donc en réalité incomplet.

s'inscrit dans un contexte de dérive financière de la DGAC, plusieurs fois dénoncé par la Cour.

### **3 - L'absence de recherche de productivité et de toute évaluation**

Les services centraux du ministère ne disposent pas d'outils permettant d'apprécier la productivité des ouvriers, quelle que soit leur affectation. A cet égard, l'absence d'informations sur l'organisation du travail, le contrôle des horaires et l'absentéisme est symptomatique, de même que l'inexistence d'un dispositif individuel d'évaluation de la performance.

Il est, d'ailleurs, regrettable que la charge des heures supplémentaires ne soit ni pilotée, ni contrôlée par les services centraux.

### **B - Un système de retraite particulièrement avantageux et coûteux**

Les ouvriers d'État sont affiliés au régime du Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État, dont la particularité est de reposer sur une assiette de calcul de la pension de retraite très avantageuse. En effet, elle inclut presque tous les éléments de rémunération des six derniers mois, ainsi que les heures supplémentaires versées la dernière année.

Ainsi, en matière de retraite, les ouvriers d'État bénéficient d'un régime exorbitant du droit commun, plus favorable que celui des fonctionnaires. Ces règles conduisent les gestionnaires à des décisions dont les conséquences financières sont lourdes : augmentation des heures supplémentaires effectuées la dernière année et promotions de fin de carrière (les « *coups de chapeau* »). Cette situation est d'autant plus contestable que l'attribution des heures supplémentaires repose sur un système déclaratif, et non sur un système de pointage qui seul permettrait un contrôle sérieux.

Du fait de ces pratiques, encouragées par les dispositions du système qui les autorisent, le ministère du budget a estimé que, à revenu d'activité comparable, la pension d'un ouvrier d'État est supérieure de près de 30% à celle d'un fonctionnaire de grade équivalent, relevant du régime de retraite de la fonction publique d'État.

Tandis que le montant moyen mensuel de la retraite d'un ouvrier d'État (tous ministères confondus) était, en décembre 2009, d'environ 1 680 €, celui d'un ouvrier d'État de la DGAC s'établissait, selon les informations communiquées par cette direction, entre 2 500 et 3 400 €.

Ces pratiques de gestion sont d'autant plus contestables que le FSPOEIE est un régime en profond déséquilibre, avec, en 2009, environ 47 000 cotisants pour 108 000 pensionnés. C'est donc l'État qui apporte 75 % des besoins de financement du fonds, via une subvention dont le montant ne peut aller qu'en s'accroissant.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*La gestion des ouvriers d'État, employés dans les services du ministère chargé de l'équipement et des transports, souffre de nombreuses et graves irrégularités au regard des textes qui sont censés régir cette catégorie de personnel.*

*La méconnaissance par les services en charge de leur gestion, d'informations aussi élémentaires que leur nombre et leur mode de rémunération et d'avancement, traduit une carence extrêmement préoccupante du pilotage de ces personnels.*

*L'accumulation des avantages consentis au fil des années, sans aucune base juridiquement fondée, apparaît particulièrement critiquable.*

*Dès lors, il est urgent que la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget apportent un appui technique et juridique à la remise en ordre par le ministère de la gestion de ses ouvriers d'État. C'est une des conditions pour juguler la dérive financière constatée depuis de trop nombreuses années.*

*Par ailleurs l'équité impose de revoir le mode de prise en compte des heures supplémentaires dans le calcul de la retraite des ouvriers d'État.*

*La Cour formule en conséquence, les recommandations suivantes :*

- 1. mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'État dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile ;*
- 2. identifier, au sein de la DRH de ce ministère, un seul service en charge de l'ensemble de la gestion des ouvriers d'État, quelle que soit leur affectation ;*
- 3. revoir l'ensemble du dispositif de primes, d'indemnités et d'heures supplémentaires applicables à cette catégorie de personnel, d'une part en supprimant celles qui apparaissent exorbitantes du droit commun de la fonction publique, d'autre part en donnant à celles qui subsisteraient un fondement juridique régulier ;*

4. *cesser la pratique des « promotions coups de chapeau » et redéfinir le pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'État, par l'application de quotas de promotion négociés avec la direction du budget ;*
  5. *régulariser la situation des quelque 30 % des effectifs d'ouvriers qui ne sont pas affectés au sein des parcs et ateliers ;*
  6. *réformer le système d'information, de gestion et de paie de la DGAC, pour faire cesser toute pratique irrégulière et afin que cette direction soit capable, dans les meilleurs délais, de produire des données fiables en matière de gestion de son personnel ouvrier ;*
  7. *réorganiser la gestion des ressources humaines de la direction générale de l'aviation civile afin de la fiabiliser et de mettre un terme à la pratique du paiement caché d'heures supplémentaires fictives.*
-

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU  
LOGEMENT**

*Ce projet appelle de ma part le rappel de quelques éléments de principe quant aux évolutions de la gestion des OPA, comme des précisions et réponses détaillées que vous trouverez en annexe.*

*Il me paraît d'emblée nécessaire de rappeler que la détention d'une compétence technique poussée est le principal trait commun à l'ensemble des ouvriers d'Etat relevant du MEDDTL, par exemple en matière de mécanique avancée ou d'entretien de véhicules pour les ouvriers des parcs et ateliers ou d'électrotechnique et d'avionique pour les ouvriers d'Etat de la DGAC. Cette technicité a été et demeure le principal fondement de leur recrutement. Elle s'est certes traduite par une spécialisation croissante de ces ouvriers accompagnant l'évolution des outils et des technologies, qu'il s'agisse des trois principales filières des OPA comme des familles des ouvriers DGAC. Cette évolution a permis de garantir un niveau satisfaisant à la conduite d'opérations essentielles aux missions de services publics.*

*C'est bien sûr le cas pour les parcs de l'Équipement dont le transfert aux conseils généraux vient de s'achever cette année, suivant la logique initiée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et en application de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement. Les OPA, qui ont la responsabilité de l'entretien et de la mise en œuvre d'engins d'entretien complexes, ont démontré maintes fois leur efficacité par exemple lors d'intervention en cas de crues importantes ou pour assurer la viabilité hivernale d'une grande partie du réseau routier, de jour comme de nuit. Ce sera toujours le cas, notamment pour les OPA assurant des missions de maintenance ou d'entretien des outils de gestion du trafic dans les directions interdépartementales des routes (DIR).*

*Les évolutions de la rémunération des OPA critiquées par la Cour ont pour l'essentiel répondu à ces contraintes opérationnelles assorties de rythmes de travail particuliers, comme l'organisation des horaires de travail sur 24h00. C'est par exemple le cas avec la création de la prime de métier en 2002 qui a permis de traduire les différentes natures d'activité des OPA tout en remplaçant plusieurs indemnités préexistantes. La finalité de l'ensemble du dispositif de rémunération a ainsi été pensée dans l'optique de garantir la meilleure disponibilité des personnels, par une organisation des horaires et des astreintes qui garantisse une continuité du service optimale. Certaines évolutions indemnitaires peuvent intervenir ainsi à l'occasion de l'adoption de protocoles sectoriels comprenant une organisation particulière de travail, qu'il s'agisse des voies navigables ou des DIR.*

*Avec l'achèvement de la vague des transferts de services de l'ex-équipement aux collectivités, le MEDDTL souhaite maintenir la possibilité de recruter des OPA pour assurer des tâches opérationnelles essentielles, notamment dans le domaine de l'entretien et de la maintenance, ou des systèmes de gestion de trafic dans les DIR. La technicité correspondante ne saurait être compensée, pour les mêmes tâches, par le recrutement de fonctionnaires aux compétences moins spécifiques.*

*Le MEDDTL a lancé des réformes indispensables pour assurer la gestion réglementaire et budgétaire de ces OPA demeurant dans les services de l'Etat, permettant aussi de répondre à certaines observations de la Cour. La révision du décret n° 65-382 du 21 mai 1965 modifié relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes en est le principal vecteur, qui devrait amener à revoir les classifications et le mode de gestion de ces ouvriers, en rapprochant les dispositions qui ne relèvent pas de leurs missions particulières de la gestion des fonctionnaires de l'Etat.*

*La Cour met en cause les modes de recrutement et de gestion des ouvriers d'Etat de la DGAC, en particulier le dispositif de forfait éclaté et la gestion de certaines primes des ouvriers d'Etat. Au-delà des aspects techniques et de rationalisation de la gestion des personnels ouvriers, la DGAC a également veillé à assurer un certain équilibre entre les différentes catégories de personnels qui concourent toutes à la sécurité du transport aérien tout en assurant le recrutement de compétences indispensables à son fonctionnement opérationnel.*

*La DGAC a de fait diminué considérablement les recrutements dans les familles prioritaires et les a stoppés dans les familles non prioritaires. C'est une démarche initiée il y a plus de 20 ans et qui a porté ses fruits puisque la réduction des effectifs « ouvriers d'Etat » a été de 19 % depuis 1990. Pour s'adapter à l'évolution des métiers de la DGAC, de nombreuses familles professionnelles ont été supprimées ou fusionnées pour aboutir aujourd'hui à moins d'une trentaine.*

*En vue de l'amélioration de la gestion des ouvriers d'Etat, la DGAC a initié une démarche de regroupement de ses établissements ouvriers. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, elle est passée de 13 établissements à quatre. Cette réforme a conduit à centraliser et professionnaliser les fonctions de gestion.*

*Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC mettra tout en œuvre pour intégrer les personnels ouvriers qu'elle gère dans le cadre d'une GPEEC modernisée. La DGAC poursuivra ainsi la quantification de ses besoins de recrutement des compétences apportées par les ouvriers d'Etat, à partir d'un état des lieux réalisé localement sur les gisements de productivité.*

*La DGAC veillera donc à opérer ses recrutements d'ouvriers d'Etat pour des raisons impérieuses de besoin de compétences et dans le cadre d'une maîtrise de la masse salariale du fait du remplacement de techniciens*

supérieurs par des ouvriers. En effet, la DGAC vise ainsi à remplacer progressivement les techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans certaines fonctions opérationnelles. Il s'agit notamment des agents « technicien avionique » et « technicien cellule et moteur », titulaires de la licence de maintenance d'aéronefs ainsi que les agents « électrotechniciens » titulaires d'un certificat d'aptitude et d'une autorisation d'exercice et exerçant leurs fonctions dans les domaines de l'énergie et de la climatisation dans les services techniques des centres opérationnels de la navigation aérienne.

La DGAC veillera à la sécurité juridique de l'ensemble des textes indemnitaire des personnels ouvriers en 2011 et se rapprochera du ministère de la Défense autorité de référence pour ce cadre d'emploi. Dans le cadre de la refonte du système d'information, de gestion et de paie, la DGAC s'engage donc à faire cesser toute pratique irrégulière. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'opérateur national de paie. Enfin, la consolidation des données à travers le système « infopaie » et le prochain système d'information financier, sera renforcée. Aussi, la DGAC entreprendra-t-elle de réorganiser la gestion des ressources humaines afin de la fiabiliser. Elle supprimera notamment la notion de forfait éclaté, identifiera les heures supplémentaires travaillées et veillera à mettre en place un système de contrôle auprès des services centraux du nombre d'heures supplémentaires réalisées par ces agents.

Elles sont abordées de manière plus détaillée ci-après :

#### 1. Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA)

La régularisation de la situation administrative des ouvriers affectés hors des parcs et des bases aériennes. (1 A 1)

Je souhaite au préalable préciser que le chiffre de 30% d'OPA hors parcs ne doit pas être considéré comme étant le nombre d'OPA dont l'affectation serait selon la Cour dépourvue de base juridique. En effet, des OPA ont aussi été affectés dans les services chargés des bases aériennes, une centaine d'agents étant par exemple concernés par l'actuelle restructuration des bases de défense.

Je souhaite nuancer la remarque de la Cour sur la non prise en compte de ses observations formulées en 2004, en indiquant que ces observations ont été formulées concomitamment à la publication de la loi LRL du 13 août 2004. Dans ce contexte, le MEDDTL a différé la mise en œuvre de toute évolution statutaire des OPA.

Au vu du choix de transfert des parcs routiers et sur le fondement des rapports successifs dont l'un était consacré au devenir des personnels, le ministère a engagé en 2008 une réflexion sur l'évolution de la situation statutaire des OPA vers un statut commun entre l'Etat et les collectivités. Ce projet a fait l'objet de différentes évolutions et au final, n'a pas été retenu lors

*du débat parlementaire relatif à la loi du 26 octobre 2009 pour privilégier la mise à disposition sans limitation de durée.*

*Comme il a été indiqué précédemment à la Cour, le MEDDTL porte actuellement un projet de révision du décret n° 65-382 du 21 mai 1965 régissant les OPA, afin de couvrir l'ensemble des affectations possibles de ces agents, comme de rapprocher leur gestion de celle des fonctionnaires de l'Etat ou encore de toiletter certaines dispositions obsolètes. Ce projet a déjà donné lieu à discussion avec les représentants du personnel et avec les services de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'objectif étant toujours d'assurer une publication à ce texte courant 2011.*

*Toutefois, afin de gérer au mieux la situation des OPA affectés dans des services connaissant des réorganisations et de leur permettre, dans ce contexte, d'essaimer plus facilement dans les autres services de l'Etat, vers les collectivités locales ou vers les établissements publics, mon département ministériel porte aussi et prioritairement un projet de texte prévoyant la mise à disposition des OPA. Tout au long de ces réflexions, le ministère a maintenu le principe d'une affectation possible dans d'autres services que ceux prévus par le décret de 1965.*

*C'est donc dans ce contexte que le ministère a continué, avec un niveau en forte réduction, comme le souligne la Cour, à recruter des OPA.*

*Les alternatives au recrutement d'OPA. (1 A 2)*

*Je souhaite rappeler que je ne partage pas complètement l'analyse de la Cour sur les avantages qu'il y aurait à prévoir le recrutement d'adjoints techniques ou d'agents contractuels en lieu et place d'OPA. Si ce scénario peut avoir une pertinence pour ce qui est de certains postes hors parcs, bases ou métiers de l'exploitation, il n'apparaît pas idéal pour certains métiers relevant des missions essentielles des services de ces domaines. Souvent porteurs de qualifications pointues, les OPA recrutés dans ces domaines ne présentent pas les mêmes profils que les candidats au recrutement d'adjoint technique. Se pose également pour certains emplois très qualifiés, notamment en maintenance, la question du niveau de rémunération des adjoints techniques pour les profils recherchés. Le recrutement de contractuels, avec une fixation de la rémunération correspondant là aussi aux qualifications présentées, ne garantit pas par lui même une économie de masse salariale.*

*L'amélioration de la gestion et du contrôle interne. (1 A2)*

*Je note que la Cour a retenu que ce ministère dispose de données consolidées quant au nombre d'agents employés et leur affectation.*

*Je souhaite confirmer que l'amélioration du pilotage de la gestion des OPA passera bientôt par la définition d'un correspondant unique au sein de la direction des ressources humaines, la réorganisation de cette dernière devant être effective à la fin du premier semestre 2011. L'objectif est*

conformément aux observations de la Cour, de renforcer le suivi et le contrôle de la gestion des OPA, à l'identique de celui réalisé pour les autres catégories d'agents du ministère.

*En matière de définition des métiers, je souligne mon engagement à compléter le travail de recensement déjà mené par la voie des emplois types, en considérant toutefois la nécessité de compléter cet exercice avec une vision stabilisée des possibilités d'affectation, une fois passée la réorganisation des services de l'Etat et de ses établissements (transferts des services des bases aériennes par exemple) ou les vagues de transfert des parcs donnant lieu à des reclassements.*

*Par ailleurs, le déploiement depuis juillet 2010 d'un nouveau système informatisé de gestion des ressources humaines, vise entre autres à permettre un pilotage plus efficace et en temps réel de la gestion des OPA et en particulier de la gestion locale.*

*Le transfert aux collectivités locales de 70 % des effectifs (IA 3)*

*Mon département ministériel a déjà présenté à la Cour les raisons qui ont conduit à ne pas privilégier la révision du décret de 1965 alors qu'un nouveau statut était proposé au Parlement, et tient donc à nuancer l'appréciation de la Cour lorsqu'elle indique que la modernisation et la régularisation des règles applicables aux OPA n'ont pas été anticipées. Le ministère ne pouvait prévoir l'issue des discussions parlementaires, mais ne s'est pas trouvé sans ressource puisque ses services ont rapidement engagé des discussions avec les représentants du personnel pour une modification du décret de 1965, comme il a été indiqué précédemment.*

*Les promotions (IB 1)*

*Il convient de replacer les évolutions du pyramidage des classifications dans un contexte de baisse des effectifs (-11% de 2006 à 2009) et de forte baisse des recrutements. Ceci tend à accentuer la proportion croissante des plus hautes classifications soulignée par le Cour.*

*L'attribution des primes et le régime indemnitaire. (I B 2)*

*La Cour semble regretter l'usage fait d'une revalorisation de la prime de métier dans le cadre des protocoles liés à la création des directions interdépartementales des routes comme du schéma directeur d'exploitation des voies navigables, harmonisant les niveaux de rémunération avec les agents de la filière technique. Je ne peux que rappeler que ces évolutions correspondent à d'importants efforts d'organisation d'une part, et d'autre part à la volonté de rapprocher les niveaux de rémunération des agents ayant la même organisation de travail.*

*Je souscris, en revanche, à la critique de tout maintien de pratiques et primes locales, et je vais développer des moyens de contrôle interne afin de remédier à toute dérive.*

*II. Les ouvriers d'Etat de la direction générale de l'aviation civile (OGAC) A - Une gestion incontrôlée sans outils fiables*

*L'incapacité des services de la DGAC à fournir des données fiables (II A 1)*

*La Cour souligne avec sévérité le fait que la DGAC n'a pas été capable de fournir des données fiables au cours de son enquête. La DGAC s'est engagée ces dernières années dans un processus de consolidation des données tant en termes de gestion des effectifs qu'en masse salariale avec la mise en œuvre du système informatique de gestion des ressources humaines « Noirh » ainsi que le déploiement du système d'information financier « SIF » à partir du 1er janvier 2011. La Cour est désormais en possession de données exactes et fiables.*

*La création non convaincante des « familles prioritaires » (II A 2)*

*La Cour considère que la création des « familles prioritaires » n'est pas convaincante au motif qu'elle ne repose pas sur un état des lieux recensant les gisements de productivité et que la DGAC ne fait pas appel au recrutement de fonctionnaires ou de contractuels. La DGAC considère que les ouvriers d'Etat représentent un vivier de compétences optimal pour ce qui la concerne et confirme que la détermination des besoins repose bien sur un état des lieux réalisé localement sur les gisements de productivité.*

*En effet, le fait de diminuer considérablement les recrutements dans les familles prioritaires, voire de les stopper dans les familles non prioritaires, s'inscrit dans une démarche initiée il y a plus de 20 ans et qui a porté ses fruits puisque la réduction des effectifs « ouvriers d'Etat » a été de 19% depuis 1990. Pour s'adapter à l'évolution des métiers de la DGAC, de nombreuses familles professionnelles ont été supprimées ou fusionnées pour aboutir aujourd'hui à moins d'une trentaine.*

*Des promotions exagérées sans maîtrise des coûts (II A 3)*

*Comme elle l'a mentionné dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, la DGAC confirme que la raison pour laquelle les deux tiers des ouvriers se situent dans les groupes supérieurs est due pour l'essentiel au fait que les recrutements se déroulent aujourd'hui uniquement dans les « familles prioritaires ». En effet, ces agents sont recrutés au niveau du groupe VI, alors que dans les autres familles, ils l'étaient au groupe V. De plus, en règle générale, ces ouvriers disposent de diplômes de type BTS ou DUT, facilitant ainsi leur progression par voie d'essais professionnels vers les niveaux supérieurs. En tout état de cause, la DGAC confirme qu'elle établit le « cadre de fonctions », donc les possibilités de promotion, en veillant à maîtriser la masse salariale et que les promotions « hors quotas » l'ont été en gageant des postes au niveau supérieur HCC. Néanmoins, la DGAC s'est engagée dans la mise en œuvre d'un taux « promus sur promouvables » afin d'améliorer l'avancement des ouvriers d'Etat.*

### *B- Des pratiques irrégulières en matière de rémunération*

*Des heures supplémentaires fictives dissimulées dans le calcul de la paie (II B 1)*

*Les heures introduites dans le forfait horaire des agents dit « forfait éclaté » sont des heures réellement effectuées et non pas des heures fictives. Ce forfait éclaté a été mis en place pour les ouvriers d'Etat qui avaient été embauchés avant 1982 avec des forfaits au-delà de 39 heures. Lors du passage de 39 à 35 heures, il a donc été décidé d'appliquer à leur forfait horaire un ratio égal à 35/39 afin de déterminer leur forfait à prendre en compte. Ainsi un agent recruté à 42 heures effectue réellement  $35/39 \times 42$  heures soit 37,69 heures de travail hebdomadaire.*

*Cependant, les heures réalisées au-delà de 35 heures doivent être rémunérées en tant qu'heures supplémentaires. Ce nombre d'heures a donc été majoré de 25% directement dans le forfait éclaté. Cette technique de paie a été mise en place à l'époque, en partenariat avec la direction de la comptabilité publique lors de la mise en œuvre de la paie sans ordonnancement préalable et pour éviter tout risque de perte de salaire. Cette technique du « forfait éclaté » permettait de faire le distinguo entre les heures correspondant au forfait d'embauche (égal à la durée de travail hebdomadaire) et des heures supplémentaires éventuelles réalisées au-delà de ce même forfait.*

*Lors de la mise en place de l'Opérateur National de Paie, la DGAC s'est engagée à modifier ce dispositif.*

*Ainsi, pour tout ouvrier d'Etat et quelle que soit sa date d'embauche, son forfait horaire sera de 35 heures. Pour les agents embauchés avant 1982 (à des forfaits supérieurs à 39 heures), les heures au-delà des 35 heures figureront en nombre d'heures supplémentaires et seront rémunérées conformément à la réglementation. Le nombre d'heures réellement effectuées demeurera identique mais son identification sur la feuille de paie sera plus lisible.*

*En ce qui concerne la prime de « 90 F » introduite dans le « forfait éclaté » sous forme d'heures, la DGAC confirme son souhait de la sortir du forfait horaire de l'agent et d'intégrer le montant correspondant dans la prime de technicité ouvriers (décret n° 2008-896 du 4 septembre 2008).*

*La DGAC rappelle à la Cour que les heures supplémentaires (hors forfait) font l'objet d'états individuels établis au vu des heures effectivement réalisées par les chefs de service puis transmis au bureau des traitements et salaires avant prise en compte dans la rémunération des agents. Or, dans sa réponse au relevé d'observations provisoires (observation n° 26 du ROP), la DGAC avait précisé qu'une erreur matérielle d'imputation de la subvention au FSPOEIE avait été commise et qu'il convenait de ramener ce chiffre à 254 255,50 euros au titre de 2009. Ce montant ne saurait en aucune manière*

atteindre le chiffre de 3.7 millions d'euros depuis 2002 énoncé dans le ROP, d'autant plus qu'au cours des années antérieures, le montant global annuel s'établissait entre 1502 et 30 000 euros.

Toutefois, compte tenu de l'augmentation conséquente du nombre d'heures supplémentaires sur la période, la DGAC confirme son engagement déjà pris dans la réponse au ROP du 15 octobre dernier, à savoir qu'elle se donne comme priorité de renforcer les moyens de contrôle mis en œuvre par les chefs d'établissement.

*Des éléments additionnels de rémunération irréguliers (II B 2)*

En ce qui concerne le taux de la prime de rendement à 32 % ainsi que les compléments de rémunération et de prime de rendement de 2 %, la DGAC confirme sa volonté de sécuriser dès 2011 les textes relatifs aux ouvriers d'Etat.

Les modalités de calcul du taux de l'heure supplémentaire sont celles indiquées aux articles 18 - 3° - abondements pour heures supplémentaires et article 14- tableau II de l'instruction 12 000 DPC/1 du ministère de la Défense. Cette réglementation est jointe en annexe. La DGAC applique en matière de calcul de rémunération, la même réglementation que celle de la Défense.

Enfin, la Cour évoque les indemnités diverses : prime de fonction temporaire, indemnité de panier, indemnité pour travaux insalubres, prime de poids lourds.

La DGAC confirme son souhait de sécuriser en 2011 les textes relatifs au régime indemnitaire des ouvriers d'Etat (réponse aux observations n° 25 et 26 du ROP). Pour ce faire, elle se rapprochera du ministère de la Défense, à l'origine des textes réglementant ces indemnités.

*III. Une dérive financière substantielle*

*A - La dérive des coûts salariaux*

*L'augmentation de la masse salariale des ouvriers des parcs et ses effets (III A 1)*

souhaite rappeler à la Cour qu'il est inexact d'indiquer que le ministère s'est contenté d'une démarche administrative dans la gestion économique des parcs, des indicateurs de productivité ont pu être définis par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer avant le transfert des parcs, notamment dans la perspective de réduction d'effectifs.

Je vais remédier au manque souligné par la Cour d'un dispositif d'évaluation individuel, cette disposition étant prévue dans le projet de révision du décret de 1965 précité, selon des modalités proches de l'évaluation des agents de la fonction publique d'Etat. Enfin, les dispositions internes du ministère en matière d'organisation du travail prévoient que les

heures supplémentaires sont réalisées sous le contrôle hiérarchique. Je prends bonne note des observations de la Cour sur l'existence de pratiques déviantes en la matière. Une vigilance particulière sera portée sur ce point notamment à l'occasion des inspections périodiques des services.

*Nota bene* : III A 1 Alinéa 2 : le terme de « prise en charge par les collectivités locales » au lieu et place de « remboursement par les collectivités » serait de nature à mieux préciser la situation.

Une progression de la masse salariale de 29 % en trois ans pour des effectifs en diminution de 6% (III A 2)

La Cour indique que la masse salariale des ouvriers d'Etat de la DGAC a progressé de 29 % entre

2006 et 2009. A périmètre constant après comparaison des chiffres l'évolution de la masse salariale des ouvriers d'Etat de la DGAC s'élève à 10,71% sur la période 2005 à 2009 et de 11,18 % sur la période de 2006 à 2009 à laquelle se réfère la Cour.

*B - Un système de retraite particulièrement avantageux et coûteux*

La Cour reproche au ministère les augmentations du nombre d'heures supplémentaires la dernière année ainsi que les promotions « coups de chapeau » qui ont des conséquences non négligeables sur le calcul de la pension des agents. La DGAC n'exerce pas ces pratiques et n'est donc pas concernée par cette remarque.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1- mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'Etat dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile :

J'estime que la réglementation actuelle permet la poursuite de certains recrutements, notamment pour des emplois de haute technicité afin de répondre à des besoins limités mais spécifiques.

Si la DGAC contribue à la RGPP, elle ne peut cependant cesser tout recrutement d'ouvrier d'Etat pour des raisons impérieuses de besoin de compétences et de maîtrise de masse salariale du fait du remplacement de techniciens supérieurs par des ouvriers.

En effet, les protocoles sociaux des années antérieures ont confirmé la volonté de la DGAC de remplacer les techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans certains services opérationnels tels que les centrales énergie ou de climatisation, par des ouvriers d'Etat.

Par ailleurs, certaines familles professionnelles telles que les techniciens cellule et moteur ne pourront susciter d'éventuelles reconversions de la part d'agents dont les fonctions viendraient à évoluer dans le cadre de

*restructurations ou avec la mise en œuvre de la « modernisation des fonctions support »*

*Ces familles professionnelles ont une technicité très pointue qui est associée dans un certain nombre de cas à des autorisations d'exercice dans le cadre de l'application de la réglementation européenne.*

*Il s'agit notamment des agents « technicien avionique » et « technicien cellule et moteur », titulaires de la licence de maintenance d'aéronefs ainsi que les agents « électrotechniciens » titulaires d'un certificat d'aptitude et d'une autorisation d'exercice et exerçant leurs fonctions dans les domaines de l'énergie et de la climatisation dans les services techniques des centres opérationnels de la navigation aérienne.*

*Si la DGAC n'envisage pas de recrutement dans les familles professionnelles dites non prioritaires, il sera indispensable de maintenir des recrutements dans ces familles prioritaires. Les manques d'effectifs dans ces domaines seraient susceptibles de mettre en péril la continuité des services opérationnels de la navigation aérienne.*

*Toutefois, la DGAC s'est engagée, dans le cadre de la RGPP et du protocole social 2010 de supprimer 42 emplois d'ouvriers d'Etat pour 70 départs en retraite prévisionnels, soit un taux de remplacement inférieur à un sur deux départs.*

*2 - identifier au sein de la DRH de ce ministère, un seul service en charge de l'ensemble de la gestion des ouvriers d'Etat, quelle que soit leur affectation :*

*J'ai rappelé ci-dessus la démarche menée afin de répondre à cette recommandation d'ici la mi-2011 pour la gestion des OPA. Il n'apparaît toutefois pas souhaitable d'intégrer dans cette réorganisation les services compétents du Secrétariat général de la DGAC pour les ouvriers de cette direction générale, afin de permettre à la DGAC une gestion budgétaire complète de ces ouvriers relevant du budget annexe.*

*3 - revoir l'ensemble du dispositif de primes, d'indemnités et d'heures supplémentaires applicables à cette catégorie de personnel, d'une part en supprimant celles qui apparaissent comme exorbitantes du droit commun de la fonction publique, d'autre part en donnant à celles qui subsisteraient un fondement juridique régulier.*

*Le ministère s'est d'ores et déjà engagé dans une démarche de régularisation des éléments indemnitaires des ouvriers du ministère, et de recours systématique pour toute modification indemnitaire à des dispositifs juridiques solides, à l'instar de l'arrêté interministériel du 13 août 2010 relatif à la prime de métier.*

*La DGAC confirme sa priorité de sécuriser juridiquement les textes réglementant les ouvriers d'Etat. Dans cet objectif, des évolutions seront apportées à la prime de technicité et à la prime spécifique d'habilitation.*

*Elle prendra pour ce faire l'attache de la direction générale de la fonction publique et de la direction du budget. Elle se rapprochera également du ministère de la Défense pour ce qui concerne les diverses indemnités émanant de ce ministère.*

*4 - cesser la pratique des « promotions coup de chapeau » et redéfinir le pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'Etat, par l'application de quotas de promotion négociées avec la direction du budget.*

*Le ministère a déjà indiqué à la Cour qu'il sera mis fin à la pratique des « coups de chapeau ».*

*La modification du décret de 1965 a aussi pour objectif de revoir le dispositif des classifications existant, à la lumière des emplois occupés par les OPA après transferts et réorganisations de services. Ces classifications s'accompagneront de règles de promotion, selon un dispositif inspiré de celui applicable aux taux de promotion des fonctionnaires d'Etat.*

*Afin de favoriser un meilleur pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'Etat et d'améliorer les modalités de leur avancement, la DGAC examinera avec la direction du budget, la possibilité de mettre en œuvre un taux « promus sur promouvables ».*

*5- régulariser la situation des quelque 30% des effectifs des ouvriers qui ne sont pas affectés au sein des parcs et ateliers.*

*Je souhaite appeler l'attention de la Cour sur le fait que parmi ces 30% se trouve des ouvriers dont les missions correspondent pleinement aux dispositions du décret de 1965, en particulier ceux occupant des emplois au sein des services du domaine des bases aériennes.*

*Afin de permettre plus de souplesse pour l'affectation des OPA, le ministère souhaite agir en deux étapes. Un projet de décret relatif à la mise à disposition des OPA est en cours de finalisation, et permettra la mise à disposition de ces agents dans le cadre de transfert de services, comme leur mutation individuelle dans les services de l'Etat ou au sein de ses établissements publics. Ce premier texte devrait être complété en 2011 par le projet de décret révisant le décret de 1965, actuellement en cours de discussion avec les représentants du personnel et la DGAFP.*

*6 --réformer le système d'information, de gestion et de paie de la DGAC pour faire cesser toute pratique irrégulière et afin que cette direction soit capable, dans les meilleurs délais, de produire des données fiables en matière de gestion de son personnel ouvrier.*

*Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'opérateur national de paie. La sécurisation juridique de la réglementation*

*des ouvriers d'Etat de la DGAC contribuera à améliorer les modalités de calcul de la paie.*

*Enfin, la consolidation des données à travers le système « infopaié » et le prochain système d'information financier, sera renforcée.*

*7- réorganiser la gestion des ressources humaines de la direction générale de l'aviation civile afin de la fiabiliser et de mettre un terme à la pratique du paiement caché d'heures supplémentaires fictives.*

*Bien que les heures figurant dans le forfait éclaté ne soient pas des heures fictives comme indiqué à plusieurs reprises, la DGAC s'engage à supprimer la notion de forfait éclaté et à identifier les heures supplémentaires*

*Par ailleurs, la DGAC veillera à mettre en place un système de contrôle auprès des services centraux du nombre d'heures supplémentaires réalisées par ces agents.*

*En termes d'amélioration de la gestion des ouvriers d'Etat, la DGAC a initié une démarche de regroupement de ses établissements ouvriers. Depuis le 1er janvier 2010, elle est passée de 13 établissements à quatre. Cette réforme a conduit à centraliser les fonctions de gestion de ces personnels et donc à réduire le nombre de gestionnaires.*

*Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC mettra tout en œuvre pour intégrer les personnels ouvriers qu'elle gère dans le cadre d'une GPEEC modernisée et en maîtrisant la masse salariale du BACEA.*

---

\*\*\*

*Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, ne lui a pas adressé de réponse.*