

Le personnel du contrôle de la navigation aérienne

La Cour avait consacré un rapport public thématique à la navigation aérienne en 2002. Elle y critiquait notamment un mode de gestion des agents du contrôle aérien qui apparaissait « de moins en moins compatible avec le statut de la fonction publique » :

- les accords sociaux (les protocoles triennaux) négociés avec les personnels avaient un coût très élevé ;*
- les recrutements répondaient davantage à une logique de négociation sociale et à des objectifs catégoriels qu'aux besoins des services ;*
- la politique de rémunération était coûteuse, du fait notamment de régimes indemnitaires irréguliers.*

Examinant, en 2006, les suites données à ce rapport, la Cour avait noté que certains progrès, limités, avaient été réalisés en ce qui concerne l'organisation du travail, mais que « la gestion du personnel reste, avec l'organisation du travail, la grande faiblesse du contrôle de la navigation aérienne ».

Un nouveau contrôle a donc été mené par la Cour sur la période 2006 – 2009.

A l'issue de ce contrôle, la Cour a adressé un référé au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et à son homologue chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Elle demandait, notamment, aux ministres de régulariser sans délai des régimes indemnitaires qui demeuraient irréguliers.

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour dressait également un constat sévère portant principalement sur les points suivants :

- l'opacité de l'organisation du travail avait conduit à la mise en place d'un système d'absence officieux (les « clairances ») qui posait de nombreuses difficultés, notamment dans une activité prioritairement orientée vers la sécurité ;*
- les règles d'organisation du travail, et notamment la règle du travail « un jour sur deux » conduisait à des durées de vacations excessives ;*
- les protocoles sociaux, négociés avec les représentants du personnel, demeuraient profondément asymétriques et conduisaient à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires.*

Moins d'un an après la publication de ce rapport, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a mis fin aux pratiques les plus contestables et a régularisé les régimes indemnitaires de ses agents. Pour autant, certaines recommandations faites par la Cour restent encore à mettre en œuvre.

La Cour avait demandé la régularisation des primes versées aux personnels de la navigation aérienne

Dans le référé adressé au ministre, la Cour avait indiqué que les principales primes versées aux personnels techniques étaient irrégulières, car fondées sur des décrets qui n'étaient jamais entrés en vigueur, faute de publication au Journal officiel. Deux d'entre elles étaient, en outre, indexées sur le niveau général des prix, ce qui était contraire au code monétaire et financier.

La non-publication des décrets, motif d'irrégularité qui aurait dû entraîner un refus de paiement par les comptables, a également conduit la Cour à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien » qui avaient payé ces primes irrégulières (arrêt du 8 avril 2010, Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ») et à les constituer débiteurs de la somme de 260 M€⁵⁷.

⁵⁷ Les comptables concernés ont formulé des demandes de remise gracieuse auprès du ministre chargé du budget.

Trois décrets et douze arrêtés ont été publiés au Journal officiel du 6 août 2010, permettant de régulariser le régime indemnitaire des personnels de la navigation aérienne. Ils ne prévoient pas de mécanisme d'indexation automatique. Cependant, le niveau des primes étant fixé par arrêté, l'administration a la possibilité de les augmenter de façon discrétionnaire. La DGAC devra donc veiller à ce que d'éventuelles revalorisations ne conduisent pas au maintien, de facto, d'une indexation sur l'inflation.

D'ores et déjà, le protocole prévoit le maintien d'une forme d'indexation sur l'inflation. En effet, si le niveau des primes est gelé pour 2010 et 2011, le versement d'une prime spécifique est prévu en 2012 pour compenser les écarts entre le nouveau système et « *le montant qu'auraient atteint ces primes dans l'ancien système appliqué sur les années concernées* ». Le protocole prévoit seulement que le montant de cette prime ad hoc sera limité à 1,9 % de la masse indemnitaire des personnels concernés.

Le décret n°2010-920 prévoit que les taux moyens de la prime d'exploitation, de vacation ou de sujétion, ainsi que ceux de la prime spéciale d'exploitation peuvent être modulés dans la limite de 20 %, sous réserve du respect du taux moyen pour chaque catégorie et chaque degré de qualification. Ces dispositions vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance individuelle.

Toutefois, la DGAC n'a pas saisi l'occasion de cette régularisation pour clarifier la fonction de chaque prime.

La Cour avait constaté, à l'occasion du contrôle mené en 2009, que le système indemnitaire de la DGAC était marqué par une très grande complexité, avec des primes répondant à des objectifs divers : primes liées au statut, primes liées à l'exercice d'un métier (indemnité de qualification pour les titulaires d'une licence de contrôleur), primes liées à l'exercice de fonctions spécifiques, primes liées au lieu d'affectation, etc. Cette situation perdure, puisque les textes publiés en août 2010 n'ont fait que régulariser les primes qui préexistaient.

Depuis 2007, l'administration s'est efforcée d'utiliser ces primes pour répondre à des difficultés de management, notamment pour attirer les agents vers certains postes et les y maintenir. Cette nouvelle pratique devrait être étendue, en réservant le versement de primes liées à l'exercice de fonctions spécifiques à la résolution de ces difficultés.

La Cour demandait de mettre fin à la pratique des « clairances ».

Un système d'absences officieuses (clairances) avait été mis en place pour les contrôleurs aériens, à la faveur d'une organisation du travail opaque. Il était en conséquence impossible de connaître les heures de contrôle réellement effectuées par chaque agent. La Cour avait donc recommandé à la DGAC de mettre fin à ces pratiques et d'instituer un contrôle effectif de la présence.

À la fin de l'année 2009, le gouvernement avait demandé à la DGAC de « *mettre en place sans tarder* » un « *suivi personnalisé* » du temps de travail des contrôleurs aériens. Une circulaire interne du directeur des services de la navigation aérienne de la DGAC a donc rappelé aux agents l'obligation de respecter les tours de service définis par les responsables des organismes de contrôle. Le directeur des services de la navigation aérienne (DSNA) a également ordonné qu'un système de vérification effective soit mis en place, à partir de juin 2010. Depuis cette date, les responsables des organismes de contrôle ont procédé à des contrôles de présence hebdomadaire, sur la base des informations disponibles dans les systèmes de contrôle des accès aux locaux par badges de sécurité ou en faisant émarger les agents.

Des difficultés ont été rencontrées localement, notamment dans les « centres en route » de la navigation aérienne de Brest et dans les services de navigation aérienne en Corse, mais elles sont restées relativement limitées. La DGAC indique, toutefois, que « *les organisations syndicales [...] se sont fortement émues de ces mesures qu'elles considèrent comme remettant en question la responsabilisation des chefs d'équipe pour l'optimisation du fonctionnement opérationnel du service de contrôle aérien.* »

La Cour avait également constaté que, du fait de l'opacité qui entourait l'organisation du travail, la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), ne disposait pas des procédures nécessaires pour s'assurer de l'aptitude des contrôleurs à exercer leur métier. Dans leur réponse au référé de la Cour, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat avaient indiqué qu'ils demandaient à la DGAC de mettre en place un suivi personnalisé permettant à la DSAC d'exercer « *plus aisément sa mission de surveillance individualisée des conditions nécessaires à la prorogation des licences de contrôleur.* »

Un an après la publication de l'insertion, aucune mesure n'a été prise en ce sens. Les informations communiquées par la DSNA à la DSAC souffrent toujours des mêmes insuffisances. Le protocole social qui avait été négocié (cf. infra) prévoyait la constitution d'un groupe de

travail DSNA/DSAC, afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la demande des ministres. La DGAC reconnaît que la demande de la Cour est « *essentielle pour l'amélioration continue du dispositif de surveillance des qualifications de contrôle* », tout en précisant qu'il est fragilisé « *sur le plan du dialogue social* » par la dénonciation du protocole.

S'agissant d'une amélioration essentielle du dispositif de surveillance, la Cour considère qu'elle doit être mise en œuvre sans tarder.

La Cour demandait à la DGAC d'adopter de nouveaux cycles de travail pour limiter la durée des vacances.

La Cour constatait que la règle du travail « un jour sur deux » conduisait les contrôleurs aériens français à assurer des vacances plus longues que leurs homologues européens dans le cadre de cycles de travail qui voient alterner trois jours de travail et trois jours de repos. Elle considérait que cette règle était non seulement un frein très important à la productivité, mais qu'elle était, en outre, contradictoire avec les objectifs de sécurité. La Cour avait donc recommandé à la DGAC d'adopter des cycles de travail semblables à ceux qui prévalent à Eurocontrol et qui voient alterner quatre jours de travail et deux jours de repos.

La DGAC considérait que cette règle ne pouvait être remise en cause « *sans une négociation sociale à l'issue incertaine* ». Dans le cadre des négociations sur le protocole (cf. infra), elle n'a pas proposé une telle modification des cycles de travail.

La Cour considère que la négociation d'un « *nouveau système global aussi performant que transparent* », que souhaite engager la DGAC, doit conduire à la suppression de la règle du travail « un jour sur deux ».

La Cour des comptes considérait que la question de la pérennité de la méthode « protocolaire » devait continuer d'être posée.

La Cour avait analysé le protocole social conclu entre l'administration et les organisations syndicales de la DGAC. Elle avait considéré que cette méthode de négociation sociale avait conduit à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires et que les contreparties demeuraient insuffisantes.

Un projet de protocole a été négocié par la DGAC au 1^{er} semestre 2010. Il a été signé par six syndicats représentatifs et par le secrétaire d'Etat aux transports le 24 septembre 2010.

Ce projet s'inscrivait dans le cadre fixé pour l'ensemble de la fonction publique : non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et retour catégoriel de 50 % des gains permis par le schéma d'emplois. Il prévoyait par ailleurs une adaptation de l'organisation avec une diminution importante du nombre d'approches et la centralisation au niveau national des fonctions assumées par les bureaux régionaux d'information aéronautique métropolitains.

Toutefois, l'augmentation continue des avantages statutaires, qui avait été critiquée par la Cour, se poursuit. Ainsi, le protocole prévoit de porter l'indice terminal du corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) à l'indice brut 702 contre 646 actuellement et ouvre huit postes culminant à l'indice hors échelle B aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Quant au nouveau corps d'encadrement, dont la création est prévue par le protocole, son indice terminal n'est pas encore déterminé

Le projet de protocole a fait l'objet du droit d'opposition prévu à l'article 28 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, de la part d'une intersyndicale représentant plus de 50% des personnels de la DGAC. Dans un courrier du 9 novembre 2010, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le secrétaire d'Etat aux transports ont néanmoins indiqué aux secrétaires nationaux des syndicats de la DGAC qu'un avis rendu par le secrétaire d'Etat à la fonction publique concluait que l'article 28 de la loi du 5 juillet 2010 ne pouvait s'appliquer au cas spécifique de ce protocole.

Si le protocole devait être appliqué, la Cour serait attentive à ce que les mesures décidées en matière d'organisation soient bien mises en œuvre et que la création du nouveau corps d'encadrement ne conduise pas à la poursuite d'augmentations non justifiées des avantages statutaires au sein de l'aviation civile.

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

Je souhaite apporter des précisions sur trois points :

1-Sur la régularisation des primes versées aux personnels navigation aérienne

La Cour a pris bonne note de la régularisation du dispositif indemnitaire des personnels concernés menée en 2010, tout en attirant l'attention sur deux sujets :

• D'une part, la possibilité qui existerait pour la DGAC de maintenir une forme d'indexation des montants indemnitaires sur l'inflation. Il convient de noter que les évolutions indemnitaires ont été arbitrées à 0% pour 2010 et 2011. Le montant de la prime spécifique prévue en 2012 et correspondant à la transition entre le régime indemnitaire actuel et le nouveau régime qui doit entrer en vigueur en 2013, a été limité à 1,9% de la masse indemnitaire des personnels concernés.

• D'autre part, sur la nécessaire simplification à apporter à ce système. Consciente que des évolutions doivent encore être apportées à ce système, la direction générale de l'aviation civile vient de lancer le groupe de travail, prévu au protocole et chargé d'élaborer le nouveau système en prenant en considération les axes suivants qui répondent aux préoccupations de la Cour :

• Simplification du système ;

• Harmonisation nationale et convergence européenne au niveau FABEC ;

• Les fonctions, la performance et les problématiques d'effectifs.

2 - Sur le contrôle des présences et le suivi des heures

La mise en œuvre du contrôle de présence permet désormais de vérifier a posteriori la présence des contrôleurs sur leur lieu de travail grâce à l'exploitation des données relatives aux badges d'accès sécurisé. Certaines difficultés de mise en œuvre de ce type de contrôle ont été relevées au sein de deux services, mais leur fonctionnement fait alors l'objet d'une analyse systématique des cas observés. La situation, qui est liée au fait que l'accès à certains sites ne recourt pas à une validation électronique du badge puisque le contrôle d'accès est encore effectué par vérification visuelle du badge, est en cours de finalisation, avec des taux de validation électronique des badges atteignant d'ores et déjà près de 99%.

S'agissant de l'amélioration du suivi individualisé des heures de contrôle effectuées par les contrôleurs, et comme prévu par le texte protocolaire, un groupe de travail va prochainement commencer ses travaux. Ses conclusions doivent permettre la mise en œuvre d'un dispositif revu dans les meilleurs délais.

3 - Sur l'organisation du travail

Le régime de travail des ICNA en salle de contrôle est fixé à 155 vacations par an. Il découle des sujétions particulières de la profession, en particulier le travail de nuit, et les jours fériés et chômés. Ce nombre de vacations est du même ordre que celui du centre Eurocontrol de Maastricht pris en référence par la Cour.

L'organisation des tours de service vise à répartir ces 155 vacations tout au long de l'année. Cela conduit donc, une fois les congés pris en compte, à une moyenne d'un jour sur deux sur le cycle de travail. Cependant, et afin de s'adapter aux exigences du trafic, le système des vacations complémentaires en vigueur depuis quelques années conduit, sur les périodes de charge, à dépasser ce taux d'un jour sur deux.

Enfin, la durée moyenne des vacations citée par la Cour masque les différences de durée entre vacations de jour et de nuit. En pratique les vacations de jour sont voisines ou inférieures à 9h ce qui est analogue au système d'Eurocontrol dont le rythme de travail peut certes monter à 4 jours sur 6 mais dont le nombre annuel global de vacations, comme indiqué précédemment, est analogue à celui en vigueur en France.

L'ensemble des dispositions déjà prises en 2010 et celles en voie d'achèvement sont donc bien cohérentes avec les recommandations de la Cour.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Par lettre en date du 14 décembre 2010, vous m'avez adressé un projet d'insertion au rapport public annuel relatif à la gestion du personnel de la navigation aérienne. Je partage globalement les analyses de la Cour et souhaite appmler des précisions sur trois points :

I Sur le régime indemnitaire et statutaire des personnels de la navigation aérienne

La Cour relève qu'un important effort de régularisation du régime indemnitaire des personnels techniques a été mené en 2010 grâce à la publication de trois décrets et douze arrêtés au Journal officiel du 6 août 2010. Ces textes ne prévoient plus de mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation. Cependant, le niveau des primes étant fixé par arrêté, la Cour relève que l'administration a la possibilité de les augmenter de façon discrétionnaire et donc de maintenir de facto une indexation sur l'inflation.

La Cour estime ainsi que le protocole 2010-2012 pourrait maintenir une forme d'indexation sur l'inflation des primes des personnels techniques en créant une prime spécifique pour 2012 dont le montant s'appuierait sur le calcul de la différence indemnitaire entre le nouveau système que le protocole prévoit de créer pour les personnels techniques et "le montant qu'aurait atteint ces primes dans l'ancien système sur les années concernées".

La Cour estime par ailleurs que la régularisation des primes aurait pu être l'occasion de clarifier le régime dans son ensemble.

Si je comprends les craintes de la Cour sur ce point, je tiens à signaler que, pour les années 2010 et 2011, malgré une demande initiale de revalorisation sur une base forfaitaire, il a été décidé de geler les primes de ces personnels à leur niveau de 2009.

Le protocole 2010-2012 prévoit une refonte du régime indemnitaire des personnels techniques qui sera l'occasion de préciser la fonction de chaque prime. Ce régime ne devant entrer en vigueur qu'en 2013, la prime spécifique prévue pour l'année 2012 a pour objet de permettre une revalorisation des primes des personnels techniques dans l'attente de la refonte du régime indemnitaire actuel. Le montant de cette prime qui est en tout état de cause inclus dans l'enveloppe globale du protocole, devra faire l'objet d'un arbitrage interministériel. Le ministère du budget veillera, d'une part, à ce que les modalités de calcul de cette prime soient conformes aux pratiques en vigueur dans le reste de la fonction publique et, d'autre part, à ce qu'il n'y ait pas de maintien de facto d'une indexation sur l'inflation des primes des personnels techniques de la DGAC lors de la modification des arrêtés prévoyant le montant de ces primes.

2 Sur l'organisation de travail

La Cour relève qu'il n'existe toujours pas de procédure pour s'assurer de l'aptitude des contrôleurs aériens à exercer leur métier.

L'existence d'une procédure de contrôle de l'aptitude professionnelle des contrôleurs aériens constitue effectivement un point essentiel pour assurer une plus grande sécurité du transport aérien. Le protocole social 2010-2012 comprend la mise en oeuvre

d'un groupe de travail au sein de la DGAC ayant pour objet la mise en oeuvre d'un mode opératoire permettant de vérifier les aptitudes des contrôleurs aériens.

3 Sur la méthode protocolaire

La Cour estime que la méthode protocolaire est directement à l'origine d'une augmentation des avantages statutaires et indemnitaires disproportionnée par rapport aux gains de productivité et à l'amélioration de la qualité du service.

Il est vrai que par le passé, la méthode protocolaire a pu entraîner une dérive du régime indemnitaire. Le fait que l'enveloppe de revalorisation catégorielle ait été fixée dans le cadre du budget triennal 2011-2013 est néanmoins de nature à prévenir l'octroi de nouveaux avantages déconnectés des efforts de productivité. L'enveloppe catégorielle du protocole 2010-2012 est limitée à 50% de l'économie générée par les schémas d'emplois 2010-2012, en application de la règle transversale sur le retour catégorie I. Dès lors, les avantages statutaires et indemnitaires accordés à l'occasion de ce protocole seront proportionnés aux gains de productivité, conformément aux orientations gouvernementales et aux recommandations de la Cour.
