

La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées

PRESENTATION

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est l'une des huit directions d'administration centrale du ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Elle bénéficie cependant d'une réelle autonomie au sein du ministère, car ses missions sont principalement financées par des redevances perçues auprès des compagnies aériennes, et retracées dans le budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA) et non dans le budget général. Au 31 décembre 2008, 13 048 agents étaient affectés à la DGAC.

La DGAC assume quatre missions : elle est responsable du transport aérien, des infrastructures et de la régulation économique (direction du transport aérien), de la sécurité (direction de la sécurité de l'aviation civile), de la formation des personnels aéronautiques (école nationale de l'aviation civile et service d'exploitation de la formation aéronautique), enfin de la navigation aérienne (direction des services de la navigation aérienne). Les effectifs de la DGAC sont concentrés sur cette dernière mission, la direction des services de navigation aérienne (DSNA) représentant près de 60 % des effectifs.

63 % des agents de la DGAC appartiennent aux quatre corps dits « techniques » : 754 ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC) aux postes d'encadrement ; 4 315 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA ou contrôleurs aériens) qui assurent le contrôle aérien proprement dit ; 1 494 ingénieurs

électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) chargés de développer, installer et assurer la maintenance des systèmes et des équipements ; 1 707 techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) qui assistent les ingénieurs et assurent le contrôle aérien des petits aérodromes.

La gestion des corps techniques, et tout particulièrement celui des contrôleurs aériens, constitue une question sensible au sein de la DGAC. Une grève de ces agents se répercute directement sur le trafic aérien et a donc un coût important pour l'ensemble de l'économie du secteur. La politique des ressources humaines de la DGAC a été, plus que dans d'autres administrations, conduite avec le souci de limiter les conflits avec ces personnels. Tel est le rôle principal des protocoles triennaux qui encadrent depuis 1988 les relations sociales de la DGAC.

La Cour avait examiné ce mode de gestion des relations sociales dans un rapport public thématique de 2002 consacré à la navigation aérienne. Elle avait alors recommandé à la DGAC de poser la question de la pérennité de ces protocoles. En tout état de cause, il lui apparaissait nécessaire de limiter leurs effets sur les charges de personnel et de mettre l'accent sur des contreparties mesurables en termes de qualité et de souplesse d'organisation du service. Examinant en 2006 les suites données à ses recommandations, la Cour avait noté que certains progrès avaient été réalisés, mais que les principaux défauts n'avaient pas disparu. La Cour a réexaminé cette question en 2009, à l'approche de la fin du protocole 2007-2009. Elle a constaté que, pour l'essentiel, la situation n'avait toujours pas été redressée.

I - Une organisation du travail opaque qui pose des problèmes de productivité et de sécurité

A titre liminaire, il convient de noter que l'organisation du travail est contraignante pour les contrôleurs de la navigation aérienne : les centres fonctionnent en continu, les horaires sont variables, partiellement nocturnes, les congés sont limités pendant la période où les agents souhaiteraient le plus les prendre (mai à septembre). Par ailleurs, le métier de contrôleur exige une concentration et induit un stress parfois intense.

A - Des vacances³⁶ longues et peu nombreuses

Les règles d'organisation théoriques du travail des contrôleurs prévoient qu'ils peuvent assurer des vacances d'une durée maximum de 11 heures, avec un temps de pause qui doit être égal à 25 % de la durée de la vacation. Un contrôleur, dont le temps de pause se réduirait au minimum réglementaire, serait ainsi amené lors d'une vacation à tenir son poste pendant 8 heures et 15 minutes au total, ce qui est considérable. A Eurocontrol³⁷, les vacances sont au maximum de 8 heures, avec 30 minutes de réunion et 25 % de temps de pause. Un contrôleur ne peut donc tenir son poste que pendant 5 heures trente pendant la durée d'une vacation.

Organisation du contrôle aérien

La gestion des avions qui survolent le territoire français au dessus de 3600 mètres d'altitude (espaces aériens supérieurs) est effectuée par cinq **centres en route de la navigation aérienne**. Pour la région parisienne, il s'agit du centre en route d'Athis-Mons. Les avions qui amorcent leur descente vers une plateforme ou engagent leur ascension depuis un aéroport sont pris en charge entre 900 et 3600 mètres par des **centres d'approche**. En région parisienne, il y a deux centres d'approche : l'un à Orly et l'autre à Roissy. Enfin, les avions qui atterrissent ou qui décollent sont pris en charge par les **tours de contrôle** jusqu' à 900 mètres d'altitude

Les contrôleurs sont **qualifiés** pour assurer le contrôle aérien sur l'ensemble des **secteurs** de l'espace aérien gérés par l'organisme au sein duquel ils sont affectés. Lorsque ces organismes gèrent des espaces aériens trop importants, et afin de limiter le temps de formation des contrôleurs, des **zones de qualification** sont délimitées. Dans ce cas, les contrôleurs ne peuvent assurer la navigation aérienne que dans la zone pour laquelle ils sont qualifiés. Chaque zone fonctionne comme un centre de contrôle autonome.

Le trafic aérien est géré sur des **positions de contrôle, autrement dit des postes de travail**. Deux contrôleurs aériens sont présents, en principe, sur chacun de ces postes de travail. Ils sont responsables des avions en vol sur un ou plusieurs secteurs de l'espace aérien. Les secteurs couverts par une position de contrôle évoluent en fonction du trafic. Lorsqu'il y a peu de trafic (par exemple la nuit), l'ensemble des secteurs d'un même centre peuvent être regroupés sur une seule position. En revanche, lorsque le trafic est important, les secteurs aériens sont redistribués sur un nombre plus important de positions de contrôle.

36) Les vacances sont les plages de travail des contrôleurs aériens

37) Organisme européen de gestion de la navigation aérienne, dont le centre de Maastricht gère les espaces supérieurs du Benelux et du nord de l'Allemagne.

Les règles en vigueur à la DGAC sont donc contradictoires avec l'objectif de sécurité, puisque les contrôleurs sont présents peu souvent mais pour des périodes très longues. Lors d'une vacation avec un temps de pause réduit au strict minimum, un contrôleur français travaille 2h45 de plus que son collègue d'Eurocontrol, alors même que, sur l'année, la durée théorique du travail du contrôleur français est inférieure de 180 heures à celle de son homologue européen.

Cette longueur excessive des vacances est liée à l'organisation du cycle de travail qui est fondée sur la base, très contraignante pour l'administration, d'un jour de travail sur deux. Cette règle a été établie pour limiter le nombre de trajets domicile – travail pour les contrôleurs. Elle se traduit par des cycles qui voient alterner trois jours de travail et trois jours de repos. Les contrôleurs français ne peuvent donc pas assurer plus de 155 vacations par an. Ils bénéficient ainsi de 97 jours de congés ou de repos³⁸. Les contrôleurs d'Eurocontrol doivent, quant à eux, assurer 183 vacations par an³⁹. Ils bénéficient donc de 28 jours (5 semaines) de vacances ou de repos de moins que les contrôleurs français.

B - Le phénomène des *clairances*

1 - Un temps de travail effectif probablement inférieur à 100 jours

Le travail des contrôleurs est très largement géré par le chef d'équipe. Cette organisation qui responsabilise l'encadrement intermédiaire n'est pas mauvaise en soi, mais entraîne des dérives inquiétantes et notamment les « clairances ». Le terme clairance désigne les autorisations données par les contrôleurs aux pilotes. Il est également utilisé par les contrôleurs pour désigner l'autorisation officieuse d'absence que leur donne leur chef d'équipe, alors que l'équipe doit assurer une vacation. En effet, les équipes sont constituées pour faire face à un trafic maximum. A certaines périodes de l'année, notamment dans les centres où le trafic est cyclique, les effectifs se retrouvent surdimensionnés. Le chef d'équipe autorise donc certains contrôleurs à s'absenter. Tant dans sa réponse au référé du Premier président de la Cour des comptes que dans le rapport établi le 24 septembre 2009 à la demande du secrétaire d'Etat chargé des Transports suite à deux articles publiés la

38) Sur la base de 252 jours ouvrés par an

39) Dans le cadre d'un accord de réduction du temps de travail négocié avec les syndicats, le nombre de vacations va être progressivement réduit. En 2013, les contrôleurs d'Eurocontrol n'assureront que 169 vacations. En contrepartie, leur jours de congés ont été réduits et la flexibilité de l'organisation du travail renforcée.

veille dans un quotidien national, la direction générale de l'aviation civile a reconnu l'existence de ce phénomène qui peut alléger sensiblement le temps de travail réel des contrôleurs.

Dans le cadre des deux derniers protocoles, des mesures ont été prises pour tenter de restreindre ces pratiques : obligation de suivre les formations pendant les périodes où le trafic est plus faible, limitation des congés pendant les périodes de trafic important, modulations dans la définition des tours de service,... Ces flexibilités n'ont eu qu'un effet limité sur la productivité, telle qu'elle est désormais mesurée.

La DGAC a en effet introduit dans les centres de contrôle en route un indicateur qui permet d'estimer l'ampleur possible du phénomène de clairances. Cet indicateur compare le « potentiel réalisé », c'est-à-dire le nombre d'heures d'ouverture effective des positions de contrôle⁴⁰, et le « potentiel théorique », c'est-à-dire la somme des heures que l'ensemble des contrôleurs du centre doivent théoriquement effectuer annuellement. Or, le niveau de cet indicateur est extrêmement faible (0,48 en 2008) avec des disparités importantes entre les centres (0,38 au centre d'Athis-Mons entre 2005 et 2007). En d'autres termes, avec le même effectif, il serait possible d'ouvrir environ deux fois plus de positions de contrôle.

En 2008, le temps annuel moyen de travail effectif par contrôleur était estimé à 483,84 heures, soit 84 vacations par an, en considérant que le temps de travail par vacation est de 5h45, alors que la durée théorique est de 8h15⁴¹. Même en y ajoutant les jours de formation⁴², les contrôleurs ne travailleraient que 99 jours par an, soit 20 semaines⁴³. Le phénomène de clairance paraît donc massif. Les contrôleurs bénéficieraient ainsi de 56 jours d'absence officiels (soit 11 semaines), en plus des 97 jours de congés ou de repos officiels (soit 20 semaines).

La DGAC considère que ces estimations sont « *délicates à valider, car le fait qu'un contrôleur n'arme pas une position ne signifie pas qu'il n'est pas présent en salle opérationnelle et prêt à tout moment à armer une position à la demande du chef d'équipe* ». Elle n'est cependant pas en

40) En raison de la très grande opacité qui prévaut dans les centres de contrôle, la DGAC n'a pas connaissance du nombre d'heures de contrôle réellement effectuées par les contrôleurs. Le potentiel réalisé est donc calculé forfaitairement : pour chaque position ouverte, il est compté deux contrôleurs. Mais l'administration ne met pas en œuvre les moyens nécessaires pour s'assurer que deux agents sont bien présents.

41) Cet écart de deux heures et demi tient compte des pauses supplémentaires, par rapport aux pauses officielles. Il correspond à la valeur cible qu'a définie l'administration pour l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique cible.

42) La Cour a tenu compte du forfait de 15 jours, alors que le temps constaté en 2008 n'était que de 8 jours.

43) Sur la base de semaines de cinq jours.

mesure de fournir une quelconque estimation de l'ampleur de ce phénomène en raison des lacunes du contrôle des présences.

2 - Un problème majeur de productivité.

Des dispositions ont été prises pour résorber les sureffectifs qui facilitent le développement des clairances. Ainsi, les affectations dans les centres en route tiennent compte du niveau de l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique. Si un centre n'atteint pas les objectifs qui lui ont été fixés, il voit sa dotation en effectifs diminuée. Ces mesures n'ont cependant qu'un effet limité, puisque des effectifs continuent d'être affectés à ces centres et que la DGAC fixe des objectifs encore peu ambitieux : l'objectif affiché pour l'année 2009 n'est que de 0,52 au niveau national.

Dans leur réponse au référé du 31 juillet 2009 signé par le Premier président de la Cour, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux transports ont indiqué que les niveaux très faibles de l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique étaient, en grande partie, liés à la règle du travail « d'un jour sur deux ». Les ministres considèrent que ce régime de travail « *reste un des piliers de l'organisation encore aujourd'hui considéré comme un acquis essentiel par les syndicats* ». Dès lors, ils ont accepté la proposition faite par la DGAC d'optimiser l'organisation du travail dans ce cadre, afin d'atteindre « *à plus brève échéance une valeur objectif de 0,6 tout en maintenant un certain consensus social* ».

La Cour considère qu'un tel objectif reste insuffisant. La règle du « un jour sur deux » est non seulement un frein très important à la productivité, mais est en outre contradictoire avec les impératifs de sécurité. La DGAC ne peut à la fois affirmer que les contrôleurs assurent un travail « *extrêmement stressant* », dans lequel « *il n'y a pas de temps mort*⁴⁴ », et accepter le maintien d'un acquis social qui conduit les contrôleurs aériens à assurer des vacances très longues, notamment 1,5 fois plus longues qu'à Eurocontrol.

La comparaison avec les autres prestataires européens fournit également des pistes pour diminuer les sureffectifs liés au dimensionnement des équipes. La plupart des prestataires de navigation aérienne ont, en effet, privilégié une organisation en équipes, comparable à celle qui prévaut en Royaume-Uni. L'organisation en équipe paraît donc pertinente⁴⁵. Cependant, le Royaume-Uni ou Eurocontrol, tout en

44) Source : rapport du directeur général de l'aviation civile au secrétaire d'Etat chargé des Transports.

45) Seule la Suisse a opté pour une gestion individualisée des temps de travail ; or c'est le pays où les retards imputables au contrôle aérien sont les plus importants.

maintenant cette gestion en équipes, ont réduit leur taille et gèrent les pointes de trafic, en ayant recours aux heures supplémentaires. Une telle organisation est plus efficace, en termes de productivité, mais sa transposition en France implique que l'administration ait une meilleure connaissance de la présence réelle des contrôleurs aériens.

C - Une opacité difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité

Afin de préserver les clairances, les syndicats des contrôleurs aériens ont défendu une organisation du travail très opaque. Seuls le chef d'équipe et le chef de salle savent quels sont les contrôleurs réellement présents. En revanche, le responsable de l'organisme de contrôle et la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), qui est chargée de s'assurer de la conformité du système de navigation aérienne aux règles de sécurité, n'ont qu'un accès limité à cette information. La DGAC reconnaît d'ailleurs qu'il lui est difficile de contrôler le phénomène de clairance *« en l'absence de système de pointage des présences ou de surveillance contradictoire des registres de tenue de position établi par les chefs d'équipe⁴⁶ »*.

1 - Un suivi individualisé défaillant

Les négociations menées à l'occasion de la transposition de la directive sur la licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne⁴⁷ (accord licence) ont illustré la très forte volonté, de la part des syndicats, de maintenir cette opacité. La directive prévoit que les contrôleurs doivent exercer des fonctions de contrôle aérien pendant un nombre d'heures minimal chaque année. L'accord précise que les contrôleurs doivent avoir effectué 200 heures de contrôle pour que leur licence soit prorogée.

Un « registre des heures de contrôle » a été créé pour s'assurer du respect de cette règle, mais sa portée a été limitée lors des négociations sociales. Ce registre est confidentiel et uniquement accessible à la direction de la sécurité de l'aviation civile. Il est rempli par les agents, sans être visé par leur hiérarchie. Il ne concerne que les 200 heures de contrôle nécessaires au renouvellement de leur licence. Enfin, l'accord licence prévoit que le registre ne mentionne que la « zone globale de compétence », les syndicats s'étant opposés à la mention des secteurs de contrôle qui aurait permis de vérifier l'exactitude des informations en

46) Source : réponse des ministres au référé de la Cour des comptes du 31 juillet 2009

47) Directive 2006/23/CE du 5 avril 2006

croisant les données fournies par l'agent avec celles figurant sur les registres de tenue de position.

La négociation de l'accord licence constitue donc une occasion manquée pour l'administration d'instaurer davantage de transparence dans l'organisation du contrôle aérien. La DSAC, de ce fait, ne dispose pas aujourd'hui des procédures nécessaires pour s'assurer que les contrôleurs sont toujours aptes à exercer leur métier. La DGAC fait valoir que « *le temps effectif moyen de contrôle par contrôleur est d'environ 480 heures* », cette valeur étant « *sensiblement plus élevée que le minimum requis pour le renouvellement de la qualification fixé à 200 heures ce qui ne permet pas de façon flagrante de conclure à un sous entraînement préjudiciable à la sécurité* ». Les contrôleurs aériens détachés dans des postes administratifs pourraient cependant être dans une telle situation, puisqu'ils ne doivent assurer que 300 heures de contrôle dans l'année. Si, comme les autres contrôleurs, ils n'effectuaient en réalité que la moitié de ces vacances théoriques, ils n'atteindraient pas les 200 heures requises pour le renouvellement de la licence.

Conscients de ces anomalies, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux Transports ont demandé à la DGAC de « *mettre en place sans tarder* » un « *suivi personnalisé* » qui pourrait permettre à la DSAC d'exercer plus aisément sa mission de surveillance individualisée des conditions nécessaires à la prorogation des licences de contrôleur. Cet objectif reste encore relativement imprécis. En outre, la DGAC ne prévoit toujours pas de donner accès à ces données aux responsables du centre qui pourraient alors exercer la surveillance hiérarchique qui leur incombe.

2 - La sécurité est assurée par des mécanismes de prévention *a priori* et d'analyse *a posteriori* des incidents

Jusqu'à présent, la sécurité du système de navigation aérienne a reposé sur des mécanismes de prévention *a priori* et d'analyse *a posteriori* des incidents :

- tout changement de procédure ou de système technique fait l'objet d'une étude de sécurité préalable ;
- les positions de contrôle sont équipées d'un système de détection des conflits de trajectoire ;
- la quantité de trafic gérée par chacune des positions de contrôle est suivie par les systèmes informatiques pour vérifier qu'il n'y a pas de surcharges de trafic préjudiciables à la sécurité ;

- tous les incidents sont analysés avec tous les personnels concernés et le respect des règles en vigueur est systématiquement vérifié à cette occasion.

Désormais, des grilles de secteur, mises en place dans le cadre de l'accord licence, mentionnent le nom des contrôleurs ayant occupé les différents secteurs au cours d'une journée. Il est pour le moins surprenant qu'il ait fallu attendre 2007 pour qu'un tel dispositif, pourtant élémentaire dans un domaine où la sécurité est en jeu, soit mis en place. Ces registres existent maintenant dans tous les centres (ils n'ont été mis en place qu'en 2008 au centre d'Athis-Mons), mais les chefs de centre rencontrés ont indiqué qu'ils n'y avaient pas accès. Il paraît pourtant indispensable qu'ils puissent y accéder, notamment pour s'assurer que les contrôleurs n'effectuent pas plusieurs services successifs dans différentes équipes. Certains interlocuteurs ont, en effet, évoqué l'existence de telles dérives qui, si elles étaient avérées, seraient préoccupantes en termes de sécurité, puisqu'elles conduiraient les contrôleurs à être présents pendant des durées supérieures aux 11 heures par vacation, déjà très longues. En outre, le caractère manuel et déclaratif de ces grilles ne permet pas à la DSAC de vérifier efficacement l'exactitude des informations qui y sont reportées.

La prévention a priori et l'analyse *a posteriori* des incidents ne peuvent suffire à assurer la sécurité de la navigation aérienne. L'administration comme le certificateur doivent pouvoir, à tout moment, s'assurer du respect des règles. Leur capacité de savoir quels contrôleurs sont présents sur chacune des positions dans le centre de contrôle constitue, à cet égard, une condition indispensable pour assurer la sécurité. Les autres prestataires de service de navigation aérienne ont d'ailleurs mis en place divers dispositifs qui permettent de vérifier la présence des contrôleurs : au Royaume-Uni, les contrôleurs doivent insérer leur badge dans la position de contrôle pour pouvoir exercer leur tâche ; à Eurocontrol, un système comparable existe également. L'accord licence prévoyait la possibilité de mettre en place des systèmes informatisés, mais seulement dans les « centres qui le souhaitaient après consultation du CTP local ». Seul le centre de Reims a envisagé une telle option, mais la DGAC a indiqué qu'il « n'est pas allé au bout de sa démarche. »

II - Des protocoles sociaux qui demeurent asymétriques

A - Une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires

L'objet principal des protocoles demeure d'accorder des revalorisations statutaires et indemnitaires aux agents de la DGAC, et notamment aux personnels techniques. Les mesures obtenues par les contrôleurs aériens sont progressivement étendues aux autres agents, notamment techniques, de la DGAC. L'examen de l'évolution des indices terminaux de traitement des personnels techniques illustre bien ce type d'enchaînement.

Indice brut terminal de trois corps techniques de 1987 à 2008

	Avant protocoles	1987	1990	1992	1994	1998	2007
IEEAC	852				1015		
ICNA	668	749	759	799	962	1015	HEA
IESSA	668	749	759	799	962	1015	

Les pistes étudiées par la DGAC pour le prochain protocole laissent présager une poursuite de la surenchère entre les corps techniques, puisque la DGAC a indiqué qu'elle envisageait de fusionner « certains corps d'encadrement (IEEAC, IESSA, certains TSEEAC et certains attachés) » et de créer un « quatrième grade « fonctionnel » culminant à l'indice hors échelle A. » Une telle évolution ferait suite aux mesures décidées en 2007 en faveur des contrôleurs aériens qui ont obtenu l'accès à l'indice hors échelle A en fin de carrière. Les mesures ainsi accumulées éloignent de plus en plus les personnels de l'aviation civile du reste de l'administration, dont la hiérarchie des corps et emplois, telle qu'elle est définie par le décret n°48-1108, réserve aux corps d'encadrement supérieur, issus de l'ENA ou de l'école polytechnique, l'accès aux indices lettres. Or, les contrôleurs aériens ne sont pas un corps d'encadrement supérieur et leur formation n'a jamais été reconnue par la commission des titres d'ingénieurs.

S'ajoute à cette augmentation incessante des avantages statutaires des corps techniques une croissance ininterrompue des primes accordées

à l'ensemble des personnels de la DGAC. Ces primes représentent désormais près de la moitié de la rémunération des personnels. Si la surenchère en matière statutaire ne concerne que les corps techniques, en revanche le régime indemnitaire très favorable des contrôleurs aériens nourrit les revendications de l'ensemble des personnels de la DGAC.

La DGAC a fourni à la Cour une estimation des « rémunérations types » d'agents affectés en région parisienne. Malgré les limites méthodologiques propres à ces calculs, ces chiffres donnent un ordre de grandeur des salaires des agents des corps techniques de la DGAC.

Rémunération « type » d'agents de la DGAC affectés en région parisienne

	Entrée à la DGAC		Après 10 ans		Après 20 ans	
	Fixe	Primes	Fixe	Primes	Fixe	Primes
Ingénieur des ponts et chaussées	2 176	1 991	3 355	2 846	4 589	3 000
		4 167		6 201		7 589
IEEAC	1 892	2 120	2 605	2 999	3 219	3 325
		4 012		5 604		6 544
ICNA	1 687	980	2 121	4 431	2 847	4 629
		2 667		6 552		7 476
IESSA	1 595	795	2 281	2 670	2 692	3 293
		2 390		4 951		5 985
TSEEAC	1 421	742	2 007	1 427	2 304	2 115
		2 163		3 434		4 419

Source : DGAC

Le dernier protocole couvrait la période 2007 – 2009. Il était accompagné d'un accord supplémentaire, dit « accord licence », qui améliorerait substantiellement la situation des contrôleurs aériens à l'occasion de la mise en place de la licence européenne d'exercice de la fonction. L'un et l'autre ont coûté, au total, 54,35 M€ à la DGAC. Ce coût est notamment lié à des mesures indemnitaires très généreuses, en augmentation de 62,5 % par rapport au protocole précédent. Les années 2007 – 2009 ont ainsi été les plus coûteuses depuis l'origine des protocoles, en termes de mesures catégorielles.

Ces mesures ont conduit à une augmentation des dépenses de personnel, dont le poids dans les dépenses courantes du budget annexe est passé de 58,68 % à 61,6 % entre 2006 et 2008. Cette augmentation des dépenses de personnel a contribué au déséquilibre du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA) qui, de 2006 à 2008, a été exécuté trois années de suite en déficit, malgré la très forte croissance du trafic aérien jusqu'en 2007. L'impact de ces déficits sur la trésorerie du

BACEA a été temporairement et artificiellement contenu, à la faveur de sur-recouvrements de redevances (170 M€ fin 2008) que la DGAC, dans un contexte de crise du secteur du transport aérien, n'est pas en mesure de restituer aux compagnies aériennes.

B - Des contreparties insuffisantes

La principale mesure obtenue par l'administration dans le cadre du protocole 2007 – 2009, en contrepartie des revalorisations indemnitaires et statutaires programmées, concerne les suppressions d'emplois : 223 équivalents temps plein ont, en effet, été supprimés en trois ans. La rupture est réelle par rapport aux protocoles antérieurs qui prévoyaient des recrutements importants. Cependant, le gain lié à ces diminutions d'effectifs a été entièrement redistribué aux personnels, alors que l'orientation retenue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques est que seule la moitié de ces gains soit redistribuée. Les diminutions d'effectifs restaient, par ailleurs, modestes : remplacement de trois départs à la retraite sur quatre, alors que l'objectif défini par le gouvernement pour l'ensemble de l'Etat est de ne remplacer qu'un départ sur deux. Le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux Transports ont cependant indiqué à la Cour que la DGAC supprimerait « *un ETP sur deux départs à la retraite sur la période 2010 et 2011, conformément à la politique du gouvernement* »

Le protocole 2007 – 2009 incluait aussi des mesures de réorganisation des services. Il prévoyait ainsi de mutualiser les fonctions support, de sous-traiter davantage de projets techniques jusqu'alors menés en interne et de réorganiser la supervision technique et la maintenance en privilégiant une plus grande polyvalence des agents. En ce qui concerne le contrôle aérien, des réorganisations étaient prévues pour les approches des aéroports et en région parisienne (cf. infra le projet OPERA). Les positions dites de débordement devaient également être supprimées⁴⁸. Enfin, l'organisation des bureaux d'information aéronautique⁴⁹ devait être modifiée en réduisant le nombre de bureaux ouverts 24 heures sur 24. Le protocole conditionnait à la mise en œuvre de cette dernière réorganisation la revalorisation d'une prime perçue par les agents de ces bureaux d'information.

48) Il s'agissait de positions susceptibles d'être mobilisées à tout moment pour faire face à des pointes de trafic imprévues. La fiabilisation des prévisions de trafic rendait cependant cette précaution superflue. Le chef de salle est, en effet, averti suffisamment tôt pour pouvoir effectuer les adaptations nécessaires.

49) Ces bureaux fournissent l'information nécessaire à la préparation des vols et assurent le suivi des plans de vol.

Ces dispositions constituent un progrès, mais leurs effets restent modestes par rapport aux gains de productivité possibles. Ainsi, il existe 30 approches d'aéroports en France, contre 16 en Allemagne et 17 au Royaume-Uni. De même, les moyens modernes de communication ne justifient plus l'existence de 10 bureaux régionaux d'information aéronautique qui auraient dû être regroupés. La DGAC n'a, surtout, établi aucun bilan de la mise en œuvre de ces mesures. La Cour a essayé d'établir un tel bilan à partir des informations fragmentaires dont elle disposait. Seules cinq des sept mesures étudiées ont été mises en œuvre et les projets les plus ambitieux n'ont pas été réalisés.

Les protocoles 2004 – 2006 et 2007 – 2009 ont de plus introduit des flexibilités dans l'organisation du travail des contrôleurs aériens, afin de mieux adapter les effectifs aux évolutions du trafic, comme il a été indiqué plus haut. Les chefs de centre ont ainsi obtenu la possibilité d'utiliser une vacation par contrôleur et par an pour faire face à un trafic aérien important, cette vacation étant compensée en période de moindre trafic⁵⁰. Une plus grande souplesse a également été prévue pour la définition des tours de service.

Si ces flexibilités sont réelles, les règles qui entraînent les plus grandes rigidités dans l'organisation du contrôle aérien, et notamment le rythme de travail d'un jour sur deux, n'ont pas été remises en cause. Par ailleurs, ces souplesses n'ont pas été immédiatement mises en œuvre dans l'ensemble des centres. Les premières mesures de flexibilité n'ont été introduites au centre de contrôle d'Athis-Mons qu'en 2008, alors qu'elles étaient prévues par le protocole depuis 2004, uniquement en raison du contexte social propre à ce centre.

Les retards dans la mise en œuvre des contreparties, voire l'absence de leur mise en œuvre, expliquent que l'objectif de productivité que fixait le protocole 2004 – 2006 n'ait jamais été atteint. Pourtant, l'administration n'a tiré aucune conséquence de ce non-respect des termes du protocole. Elle a appliqué l'ensemble des mesures catégorielles qui étaient prévues et négocié en 2006 un nouveau protocole extrêmement favorable aux agents.

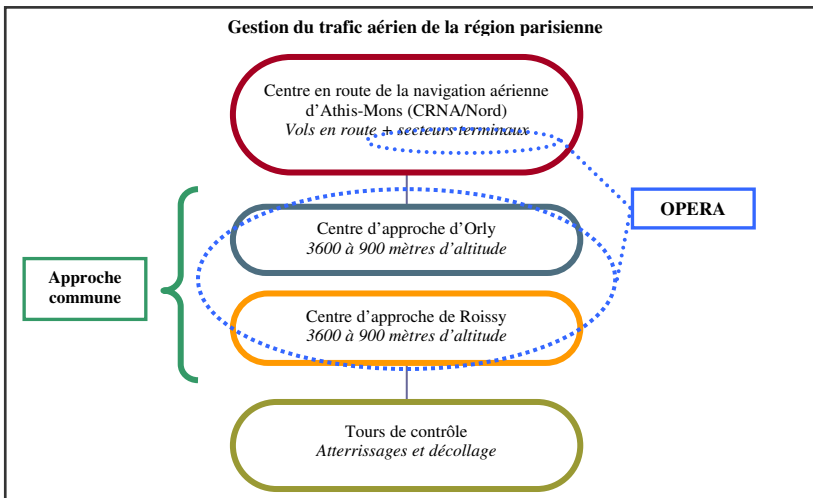
50) Un contrôleur aérien peut donc être amené à travailler quatre jours et n'avoir que deux jours de repos, en période de fort trafic. En contrepartie, il bénéficiera d'un cycle de deux jours de travail et quatre jours de repos en période de moindre trafic.

C - Les difficultés rencontrées dans l'application de la démarche protocolaire à la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne

Le projet OPERA « Organisme parisien d'en route et d'approche » est l'une des réformes de structure fondamentales du contrôle aérien en France. Amorcée en 2004, elle est entravée depuis l'origine par le jeu complexe des relations sociales dans cette administration, sans que la méthode protocolaire n'ait permis de dépasser les oppositions syndicales.

1 - Un projet structurant

L'organisation du contrôle aérien en Ile de France, qui voit cohabiter deux organismes d'approche (à Roissy et à Orly) ainsi que le centre en route de la navigation aérienne d'Athis-Mons, n'est pas satisfaisante. Elle pose des problèmes de sécurité et de capacité qui ont conduit à étudier un rapprochement de ces organismes.



La mission d'expertise, confiée en 2005 à l'ancien directeur de la navigation aérienne et d'Eurocontrol, M. Lambert., a étudié trois scénarii pour l'organisation du contrôle aérien : le *statu quo*, l'approche « commune » (fusion des approches d'Orly et de Roissy) et OPERA (fusion des deux approches et des secteurs terminaux du centre d'Athis-Mons). Après une étude comparative détaillée des trois scénarii, le rapport a retenu le projet OPERA. En effet, alors que le *statu quo* et l'approche commune ne permettent de réaliser respectivement que 106,4 et 107,6 atterrissages en moyenne par heure, le projet OPERA permettrait 109,5 atterrissages par heure. Cette augmentation serait, notamment,

acquise par une diminution du temps de coordination. Par ailleurs, le projet OPERA devrait procurer un gain de 45 secondes sur le temps de vol moyen par appareil, ce que ne permettrait pas la mise en place de l'approche commune.

2 - Les protocoles n'ont pas permis de dépasser les oppositions syndicales.

Ce projet de réorganisation a, en partie, été géré en dehors des protocoles. Ainsi, en 2004, la décision avait été prise de fusionner les approches d'Orly et de Roissy, sans que cette réorganisation n'ait été évoquée dans le protocole 2001 – 2004. Ce projet était soutenu par le syndicat catégoriel, majoritaire à Roissy. Cette décision avait conduit les contrôleurs aériens d'Orly et du centre de contrôle d'Athis-Mons, où un autre syndicat confédéré est majoritaire, à se mettre en grève, avant la mise en place de la mission d'expertise évoquée ci-dessus.

Le protocole 2007 – 2009 prévoyait bien de mettre en œuvre le projet OPERA. Il était cependant muet sur les modalités de la transition, point pourtant crucial pour un projet de cette ampleur⁵¹. C'est ce qui explique la décision prise de faire précéder la réalisation d'OPERA par la mise en œuvre, à titre transitoire, d'une approche commune entre Orly et Roissy. Cette phase transitoire est refusée par certains syndicats, ce qui a déclenché un deuxième conflit.

La dernière grève des contrôleurs aériens d'Orly et du centre d'Athis-Mons au début de l'année 2008 a donné lieu à un relevé de conclusions prévoyant des mesures transitoires entre 2009 et 2015, jusqu'à la mise en œuvre finale du projet OPERA à l'horizon 2015-2017. Ce relevé de conclusions a prévu l'expérimentation de deux scénarii : l'approche commune Orly-Roissy à Roissy et le regroupement de l'approche d'Orly avec les secteurs d'Athis-Mons. Les expérimentations devaient commencer en décembre 2009. Cependant, les personnels d'Orly réunis en assemblée générale le 2 juin 2009 ont suspendu leur participation à tous les travaux et à toutes les formations liées à ces expérimentations. Malgré cette décision, la DGAC continue à effectuer les aménagements techniques nécessaires aux expérimentations.

51) Le protocole 2007 – 2009 était en revanche plus précis sur l'évolution des qualifications des contrôleurs d'Orly et de Roissy, puisqu'il prévoyait la mise en œuvre d'une spécialisation des qualifications ; alors qu'ils assurent actuellement tant le contrôle d'approche que le contrôle des atterrissages et décollages au sein de la tour, il s'agissait de les spécialiser sur l'un des deux types de contrôle. Cette mesure n'a toujours pas été mise en œuvre, alors qu'elle aurait permis d'améliorer la sécurité du contrôle aérien sur les aéroports de Roissy et d'Orly.

Les oppositions syndicales fortes sur ce dossier ont obligé l'administration à faire des choix qui sont davantage dictés par la préoccupation de maintenir les équilibres syndicaux que par les nécessités techniques du projet :

- ainsi, le rapport de 2005 ne prévoyait pas de faire précéder la réalisation d'OPERA de la mise en œuvre d'une approche commune entre Orly et Roissy ; mais, l'opposition du syndicat catégoriel au projet OPERA a obligé l'administration à chercher un compromis.
- à l'inverse, le regroupement de l'approche d'Orly avec les secteurs d'Athis-Mons va être expérimenté d'ici 2010 à la demande d'un syndicat confédéré. Un second rapport d'expertise réalisé par Yves Lambert en 2007 soulignait, toutefois, que ce projet n'apportait pas d'amélioration notable dans la gestion du trafic aérien et poserait de nombreuses difficultés techniques.

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

En conclusion, plusieurs points peuvent être soulignés :

- les contrôleurs de la navigation aérienne ne travailleraient effectivement qu'une centaine de jours par an, pour autant qu'on puisse bien estimer ce chiffre;

- la durée de leurs journées excède sensiblement celle de leurs collègues européens, au risque d'un affaiblissement de l'attention, et la DGAC refuse de remettre en cause cet « acquis social »;

- l'opacité persiste sur le suivi des présences, contrairement à ce qui est constaté dans les pays étrangers.

Au-delà des questions soulevées par un niveau de productivité extrêmement faible et qui progresse peu, ces pratiques sont surprenantes dans une activité vouée à la sécurité pour laquelle la transparence et le contrôle devraient être la norme.

La pratique des clairances est inacceptable. La volonté des syndicats de les conserver a conduit à des dispositifs qui ne sont pas à la hauteur des exigences de sécurité qui doivent prévaloir dans le contrôle aérien. La DGAC doit désormais se mettre au niveau des standards européens et renoncer, sans tarder, à ses pratiques opaques. Un contrôle

effectif de la présence permettrait de gérer les pointes de trafic, en ayant recours aux heures supplémentaires, ce qui permettrait par ailleurs un pilotage plus fin et partant une réduction des effectifs.

Par ailleurs, la DGAC doit rapidement renoncer à la règle du travail « un jour sur deux » pour 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. De tels cycles permettent de limiter la durée des vacances qui est aujourd'hui excessive, compte tenu du stress induit par ce métier que la DGAC met, par ailleurs, en avant.

Quant à la démarche protocolaire, elle ne correspond que très partiellement, du fait notamment de son caractère asymétrique, à l'esprit de la contractualisation que défend la DGAC. Le contre-exemple de la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne montre qu'elle échoue à l'utiliser pour des enjeux clés

En tout état de cause, la Cour recommande qu'un lien plus fort soit fait entre les mesures indemnitaires et leurs contreparties, la mise en œuvre de ces dernières devant faire l'objet d'un suivi adéquat. Enfin, les protocoles devraient être conclus pour une durée plus importante quitte à les accompagner de mécanismes de sauvegarde, adaptant la mise en œuvre des mesures indemnitaires en cas de retournement du trafic aérien et de diminution des ressources qu'il apporte pour financer ces mesures.

La Cour considère donc qu'au-delà des pistes envisagées pour pallier ses principaux défauts, la question de la pérennité de la méthode protocolaire doit continuer d'être posée.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS

Avant d'aborder un certain nombre de points qui méritent d'être examinés en réponse au rapport de la Cour sur « La gestion du personnel de la navigation aérienne » il convient au préalable de rappeler que la DGAC a produit, au cours des années récentes un effort de productivité sans précédents.

Tout particulièrement, et avant même la mise en place de la RGPP, le protocole a prévu une suppression de 223 emplois, aujourd'hui effective. Cet effort de réduction des effectifs entrepris dès 2006, sera poursuivi en 2010-2011 dans le cadre du non remplacement d'un départ sur deux, prévu par la RGPP. Ce sont au total 500 emplois qui auront été supprimés sur la période 2007-2011, dans un contexte où jusqu'en fin 2008, le trafic aérien augmentait considérablement. Parallèlement, la DGAC avait en 2008 fait baisser de 4% le taux des redevances et a conçu un dispositif de plafonnement de celles-ci.

Il faut souligner que la DGAC est la moins chère de toutes les organisations comparables de navigation aérienne d'Europe. Enfin, les principaux processus opérationnels de la DGAC font l'objet d'une certification ISO 9001.

S'agissant des points d'observation que la Cour souhaite insérer au rapport public, les éléments de réponse suivants peuvent être apportés :

I – Tout d'abord, dans une première partie, la Cour met en cause "une organisation du travail opaque qui pose des problèmes de productivité et de sécurité".

a) – Ainsi au point A sous l'intitulé "Des vacances longues et peu nombreuses", la Cour indique que cette organisation serait "en contradiction avec l'objectif de sécurité" en prenant comme base que "la durée maximale d'une vacation de contrôleur est de 11 h, par comparaison avec Eurocontrol où la durée maximale est de 8 h".

Il convient de souligner que la durée maximale de 11 h 00 n'est pas systématique dans l'établissement des tours de service. En particulier, les vacations correspondant aux plus fortes heures de trafic sont en général plutôt de 8 h 00 à 9 h 00. Typiquement, 6 h 00 - 14 h 00, 12 h 00 - 20 h 00. De même, il faut aussi prendre en compte la durée maximale de tenue de poste en continu, qui est de 2 h 30, et est même réduite dans la pratique dans les centres les plus actifs. A titre d'exemple, la durée maximale de tenue de position de contrôle d'approche aux heures de pointe à CDG où le trafic est particulièrement dense ne dépasse pas 1 heure en continu. Tout ceci montre que l'organisation du travail est adaptée aux exigences de sécurité.

b) - La Cour met également en cause dans ce même point "l'organisation du travail en un jour sur deux".

Il est admis que l'organisation du travail en un jour sur deux en moyenne impose effectivement des contraintes qui ne permettent pas d'optimiser systématiquement les tours de service et qu'elle ne peut être remise en cause sans une négociation sociale à l'issue incertaine.

Nous devons toutefois souligner que cette règle du "un jour sur deux" en moyenne, est déjà nettement modulée par les acquis des protocoles précédents, et notamment les vacations complémentaires. Comme le note elle-même la Cour plus loin "un contrôleur aérien peut donc être amené à travailler quatre jours et n'avoir que deux jours de repos, en période de fort trafic".

c) - Enfin, la Cour souligne que "Les contrôleurs français ne peuvent donc pas assurer plus de 155 vacations par an. [...] les contrôleurs d'Eurocontrol doivent, quant à eux, assurer 183 vacations par an".

Comme l'indique la Cour, la direction d'Eurocontrol a négocié récemment avec ses contrôleurs, la mise en place d'un accord d'aménagement et de réduction du temps de travail ramenant le nombre de journées de travail annuel à environ 160 jours, soit un régime proche de celui des contrôleurs français, tandis que le salaire moyen d'un contrôleur français reste très nettement inférieur à celui d'Eurocontrol.

Dans le cadre du projet de bloc fonctionnel d'espace aérien FAB EC, associant la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse ainsi que le centre de contrôle de Maastricht, un état comparatif complet des conditions de travail des contrôleurs aériens sera mené dès 2010, comme le recommande par ailleurs la Cour dans son rapport complet.

d) - S'agissant du "phénomène des clairances", la Cour relève deux sujets d'attention.

D'une part, la Cour indique que, selon ses estimations, le "temps de travail" serait pour les contrôleurs "probablement inférieur à 100 jours".

La Cour fonde son évaluation du phénomène des clairances sur la mesure de l'indicateur II correspondant au rapport entre le temps de contrôle effectif moyen par centre et le potentiel théorique de contrôle du centre considéré.

Il faut d'abord noter que cet indicateur qui mesure "le temps de contrôle effectif" des contrôleurs a été mis en place pour disposer d'une mesure transparente de leur productivité et qu'il est associé à des objectifs de performance en constante amélioration.

Il faut remarquer ensuite que cet indicateur ne mesure pas le temps total de présence des contrôleurs. Le trafic connaît en effet des variations importantes au cours de la journée, associées au fonctionnement en Hub (plateformes de correspondance) des grands aéroports. Ceci amène les contrôleurs à enchaîner des séances de travail intense avec des séquences de pause ou de veille pendant lesquelles le secteur II n'est pas incrémenté.

Les impératifs de sécurité imposent par ailleurs que des contrôleurs soient en attente pour être prêts à renforcer leurs collègues pour faire face à des pointes inopinées de trafic.

L'indicateur II n'est donc pas représentatif du temps de travail total des contrôleurs, puisque ceux-ci, outre les pauses légales, peuvent être en formation, en briefing, en groupe de travail, ou simplement à la disposition des chefs d'équipe pour armer des positions en cas d'événement particulier (pointe de trafic, incident, problème météorologique, etc.).

Il permet encore moins de mesurer le phénomène de "clairance" car ce n'est pas parce qu'un contrôleur n'est pas sur une position de contrôle qu'il est absent du centre.

La réalité du phénomène de clairance est impossible à évaluer puisqu'elle n'est pas admise par l'administration. Elle est sans doute très variable d'un centre à l'autre, voire d'une équipe à l'autre. Les chefs d'équipe qui acceptent d'en parler situent plutôt à une dizaine de jours par an les absences qu'ils autorisent en période de faible trafic. Le nombre total de vacances journalières des contrôleurs est donc probablement plus proche de 140 par an que du chiffre de 100 présenté par la Cour.

Alors que tous les incidents de contrôle sont examinés a posteriori, aucun rapport n'a pu être établi entre une clairance et un incident de contrôle. Rien ne permet donc de dire que le phénomène de clairance puisse avoir un quelconque impact sur la sécurité.

D'autre part, la Cour relève (point B – 2) ce qu'elle appelle "un problème majeur de productivité".

La Cour considère peu ambitieux l'objectif de croissance de l'indicateur II (potentiel réalisé/potentiel théorique) à 0,6 avancé par la DGAC dans sa réponse à son rapport. Un tel objectif représente toutefois une progression de plus de 20% par rapport à la valeur moyenne actuelle inférieure à 0,5.

De façon générale, la Cour considère que le dimensionnement actuel du système de contrôle français, reposant effectivement sur des décisions stratégiques de recrutement ayant permis depuis maintenant une décennie d'assurer la sécurité et la capacité nécessaires au développement du trafic aérien en Europe, n'est pas pertinent.

La Cour recommande d'évoluer vers un système de dimensionnement plus réduit, où les besoins de capacité en pointe seraient gérés par des heures supplémentaires.

Il faut noter à ce sujet que depuis de nombreuses années, la DGAC a mis en place des modulations horaires dans les tours de service des contrôleurs permettant d'apporter plus de flexibilité dans l'organisation du travail et d'adapter la capacité des centres au trafic réel.

Il faut noter aussi que depuis le protocole d'accord avec les personnels de 2004 une vacation supplémentaire en période de charge permet d'ajouter de la capacité sans faire appel à des effectifs supplémentaires.

Depuis l'accord licence et le protocole d'accord avec les personnels de 2007, les effectifs sont par ailleurs en diminution constante et des objectifs de productivité ont été fixés centre par centre. Ainsi les centres ayant la productivité la plus faible voient leur effectif baisser, tant qu'ils n'ont pas atteint les objectifs fixés au niveau national.

De façon générale, le coût de l'unité de service de contrôle aérien qui est facturée aux usagers de l'espace aérien et qui constitue la meilleure évaluation de la productivité réelle du contrôle aérien français reste le moins élevé de l'Europe occidentale (le taux unitaire de redevance français est en particulier inférieur de 10% au taux allemand et inférieur de 20% au taux anglais).

e) - Dans son chapitre C, la Cour met en cause "une opacité difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité".

L'appréciation générale de la Cour assimile de façon extrêmement négative le principe de responsabilisation des chefs d'équipe pour la gestion des positions de contrôle à un "système opaque difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité".

Cette assertion ne semble pas prendre en compte la responsabilité personnelle, régie par des textes réglementaires, des chefs d'équipe dans la gestion opérationnelle des salles de contrôle. Ils représentent le niveau hiérarchique le plus élevé dans la prise de décision en temps réel ayant un impact direct sur la sécurité du trafic aérien.

Par ailleurs la Cour a reconnu que le système de registre de tenue des positions de contrôle mis en place en 2008 dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur la licence européenne correspondait à un pas important vers plus de transparence, même si ce système devait encore être amélioré ce que nous nous sommes engagés à faire dans notre réponse au référé.

Le deuxième point de la Cour pour ce chapitre C selon lequel "La sécurité est assurée par des mécanismes de prévention a priori et d'analyse a posteriori des incidents", traduit une certaine méconnaissance de l'organisation et du fonctionnement du système de contrôle aérien.

Si tous les incidents sont effectivement analysés a posteriori, tout le système de contrôle est fondé sur l'anticipation des risques et la mise en place de qualifications professionnelles et de moyens techniques destinés à prévenir tout incident.

Tout changement de procédure ou de système technique fait ainsi l'objet d'une étude de sécurité préalable très approfondie. Toutes les positions de contrôle sont équipées d'un système de détection des conflits de trajectoire qui permet de signaler deux minutes à l'avance tout risque d'incident aux contrôleurs aériens. Tous les systèmes sont doublés ou triplés pour éviter tout risque de défaillance. La formation des personnels techniques et opérationnels est particulièrement longue et passe par des phases d'entraînement et de validation des acquis qui permettent de garantir la maîtrise de toutes les questions de sécurité attachées au métier dans un cadre formel de licence renouvelée périodiquement.

Tous les incidents font l'objet d'analyses et de recommandation permettant de fermer la boucle de sécurité en faisant remonter en amont de la formation et de l'entraînement des contrôleurs les enseignements tirés du retour d'expérience.

Si la Cour constate par ailleurs que d'autres prestataires de navigation aérienne en Europe ont mis en place des systèmes de badges informatiques permettant d'identifier les contrôleurs en poste sur chaque position de contrôle, la DGAC y est d'autant moins opposée qu'elle l'a proposé elle-même dans le cadre du dernier protocole d'accord avec les représentants des personnels en 2007. La méthode choisie est celle de la concertation au travail d'une consultation des CTP locaux. Il faut noter à ce titre que le droit français garantit les libertés individuelles et que le contrôle par un système automatisé de la présence des personnels et de la comptabilisation de leur temps de travail ne peut se faire à leur insu et sans en saisir au préalable le comité technique paritaire compétent.

Enfin, il faut noter que tous les indicateurs de sécurité mis en place à la DGAC dans le cadre de la LOLF montrent une amélioration continue du niveau de sécurité de la navigation aérienne en France, comme cela apparaît dans tous les rapports de performance transmis au Parlement ces dernières années.

II – Dans sa seconde partie, le projet aborde ensuite la question des protocoles sociaux qui, selon la Cour, "demeurent asymétriques".

a) - Le premier point de la Cour porte sur – "Une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires" qui lui paraît injustifiée puisque la Cour indique que "Les contrôleurs aériens ne sont pas un corps d'encadrement supérieur".

Les contrôleurs aériens français appartiennent au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne rattaché à la catégorie A de la fonction publique. Ils ont accès à ce titre non seulement à des fonctions opérationnelles de haut niveau mais à des fonctions d'encadrement les amenant à occuper des fonctions de chef de service avec plusieurs centaines de personnes sous leurs ordres.

De telles fonctions relèvent de toute évidence de l'encadrement supérieur et justifient pleinement la création d'un grade fonctionnel d'ingénieur en chef de la navigation aérienne éligible au HEA, décidée dans le cadre du protocole DGAC de 2007.

La Cour considère par ailleurs que les primes accordées aux personnels lors de ce protocole et de l'accord sur la mise en place de la licence européenne de contrôleurs aériens en 2007, ont été trop élevées et ont créé un déficit du budget annexe contrôle et exploitation de l'aviation civile (BACEA).

Tout d'abord, la licence européenne comportait des exigences professionnelles renforcées qui ont nécessité un changement du statut des contrôleurs français et qui ne pouvaient être prises en compte sans une revalorisation de la profession.

Même avec cette revalorisation, les contrôleurs français restent moins bien payés de 20 à 50%, par rapport à leurs homologues européens, alors qu'ils disposent désormais de la même licence.

Par ailleurs, il est tout à fait inexact de dire que cette revalorisation a déséquilibré le budget annexe. Les coûts de personnels sont intégrés à 100% aux redevances de navigation aérienne facturées aux usagers. Lors de l'année 2008, où la plupart des mesures en faveur des personnels ont été mises en œuvre, le BACEA n'a pas enregistré un déficit mais comme le note la Cour un excédent de recettes.

Le déficit de l'année 2009 est, lui, lié à la baisse du trafic, proche de -10%, alors que le budget avait été construit sur une hypothèse de croissance.

b) - Le point B de la Cour s'agissant des protocoles sociaux met en cause "des contreparties insuffisantes".

La Cour ne conteste pas la réalisation de mesures de réorganisation, la baisse des effectifs et la mise en place de mesures de productivité en contre partie des avantages accordés aux personnels.

Elle considère cependant que les gains de productivité ont été entièrement redistribués aux personnels. Mais ceci est inexact puisque l'année de mise en place des principales mesures indemnitaires et statutaires du protocole DGAC en 2008, les redevances ont baissé de près de 4%. Cela représente un gain pour les compagnies aériennes d'environ 40 M€ très proche du gain pour les personnels estimés par la cour à 54 M€ en année pleine. Les gains de productivité ont donc bien été répartis équitablement entre les usagers et les personnels dans le cadre du protocole DGAC 2007-2009.

Les négociations sur le prochain protocole DGAC s'ouvrent dans un contexte marqué par la baisse du trafic aérien et la proximité d'échéances importantes relatives à la mise en œuvre du ciel unique européen. En 2010 sera en effet négocié le traité constitutif du futur bloc fonctionnel d'espace aérien FAB EC associant la France, l'Allemagne, la Suisse et le Benelux.

Dans ce cadre, la DGAC s'est engagée à négocier avec les personnels un programme de travail sur deux ans, sans contrepartie financière, mais structurant pour l'avenir.

L'objectif de la DGAC est ainsi d'utiliser cette période transitoire pour négocier une profonde restructuration de la DGAC lui permettant à partir de 2012 de mettre en œuvre un nouveau cadre de travail européen pour la navigation aérienne, dans le cadre d'un nouveau contrat social qui pourrait être établi pour le long terme, conformément aux recommandations de la Cour visant à ce que les protocoles soient établis pour des périodes plus importantes quitte à les accompagner de mécanismes de sauvegarde. C'est un véritable défi qui marque une rupture par rapport aux précédents protocoles qui s'inscrivaient plutôt dans le cadre d'un accompagnement d'une croissance soutenue du trafic aérien.

On peut donc observer que les protocoles sociaux signés entre la DGAC et les représentants des personnels depuis 1988 et tous les trois ans, ont permis de moderniser le contrôle aérien français, d'améliorer sa productivité, de maintenir le coût des redevances de circulation aérienne en dessous de celui des pays voisins, tout en faisant baisser la conflictualité.

c) - Enfin, la Cour aborde en son point C le projet "OPERA" en soulignant : "les difficultés rencontrées dans l'application de la démarche protocolaire à la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne".

La Cour met en avant les difficultés rencontrées par la DGAC pour mettre en œuvre la décision de créer le nouveau centre OPERA, qui doit regrouper les services de navigation aérienne en région parisienne, pour ce qui concerne en particulier les modalités transitoires. La Cour y voit l'échec de la démarche protocolaire qui n'aurait "pas permis de dépasser les oppositions syndicales".

Sans nier ces difficultés, la DGAC fait remarquer que la création de ce nouveau centre est le seul dossier qui a créé de la conflictualité dans le cadre du dernier protocole social 2007-2009, signé par la totalité des syndicats de la DGAC. Cependant, non seulement la décision de lancer le programme OPERA, mais également l'accord obtenu en comité de suivi du protocole le 7 avril 2008 sur la phase transitoire, ont permis d'obtenir finalement un accord unanime sur la manière de conduire ce projet avec les syndicats.

La résolution des personnels d'Orly réunis en assemblée générale le 20 juin 2009 que cite la Cour, ne remet pas en cause ce projet, la DGAC ayant décidé de ne pas stopper le programme des expérimentations et donc de poursuivre le programme OPERA dans son ensemble.

En conclusion, il est important de souligner au regard des observations de la Cour, la volonté de la DGAC mais aussi des représentants des personnels de cette direction générale de toujours mieux prendre en compte les problématiques de sécurité et d'ouvrir une réflexion sur les moyens de renforcer encore les capacités de contrôle de l'opérateur de navigation aérienne.

C'est ce que traduit le dernier protocole d'accord signé en 2007 qui a permis indéniablement d'améliorer la productivité des services tout en revalorisant les statuts professionnels, notamment dans le cadre d'une licence européenne de contrôleurs de la navigation aérienne aux exigences renforcées.

Cette amélioration de la productivité est mesurée au travers du dispositif de Pilotage de la Performance par les Objectifs (PPO) mis en place depuis 2006 et qui fait l'objet d'un rapport annuel au Parlement dans le cadre de la LOLF. Ce dispositif de PPO, a été salué par la Cour dans le relevé d'observations provisoires de décembre 2006 portant sur le rôle et la place du contrôle de gestion au ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer pour les exercices 2000-2005 : « La démarche « PPO » est indéniablement une démarche de contrôle de gestion, orientée vers la mesure du résultat. Les informations qu'elle fournit sont notamment valorisées dans le cadre de la préparation des annexes au budget de l'État, mais elles le dépassent largement et elles sont utilisées à l'appui d'un dialogue de gestion organisé au sein de la direction. [...] Elle reste un exemple sur le plan de l'introduction de la mesure du résultat dans le dialogue de gestion. »

Ce PPO montre une amélioration continue des indicateurs de sécurité de la direction de la navigation aérienne (DSNA) également placés sous le contrôle de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DCS) chargée de la surveiller.

Nous ne pouvons donc partager l'analyse et le constat fait par la Cour relatifs, d'une part, à la faiblesse de la productivité des contrôleurs aériens français au regard de celles de leurs collègues européens et, d'autre part et surtout, aux risques que l'organisation actuelle du travail ferait courir à la sécurité.

Tous les indicateurs montrent au contraire que le ciel français est à la fois l'un des plus sûrs et l'un des moins chers en Europe pour tous ses usagers.

Sans nier la nécessité de toujours améliorer la qualité du service public et de renforcer sans cesse la rigueur des procédures de sécurité, nous saluons donc le travail des personnels et des services de la DGAC qui, 365 jours par an et jours et nuits, assurent avec vigilance et professionnalisme, le contrôle continu de tout le trafic aérien survolant notre territoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

1 – Sur l'organisation du travail

La Cour s'est intéressée à l'organisation du travail qu'elle estime extrêmement rigide et qui ne permet pas d'ajuster les effectifs aux variations du trafic, en dépit des efforts accomplis pour améliorer les « tours de service ». Par ailleurs, elle mentionne que les effectifs en place excèdent souvent les besoins immédiats en dehors des moments de pointe. Elle critique également l'organisation du temps de travail des contrôleurs, en raison de l'inadaptation de la réglementation relative aux tableaux de services ou de l'absence de définition des obligations au regard du phénomène des « clairances ». Elle souligne l'incapacité de la DGAC à contrôler les heures effectuées par les contrôleurs et insiste sur la nécessité pour la DGAC d'instaurer une plus grande transparence dans l'organisation du travail pour mettre fin aux différents problèmes de sécurité liés au cycle de travail.

Il me semble important que, dans le cadre du prochain protocole une amélioration du dispositif de contrôles de la présence réelle des contrôleurs soit mise en place, car elle seule peut permettre :

- de s'assurer du niveau constant de la sécurité aérienne ;*
- de revenir à un niveau d'effectifs et de productivité plus conforme aux standards internationaux ;*
- de s'assurer du respect du principe de service fait qui fonde le droit à rémunération des fonctionnaires.*

La solution proposée par la Cour d'un recours possible aux heures supplémentaires pour gérer les pointes du trafic me semble envisageable à condition qu'elle s'accompagne bien, comme elle le préconise, d'une baisse globale des effectifs et d'une meilleure connaissance de la présence réelle des contrôleurs.

2.6. Sur les protocoles sociaux qui encadrent les relations sociales de la DGAC

Je souscris également à l'observation de la Cour sur la nécessité d'améliorer la procédure protocolaire. La Cour insiste à raison, sur la nécessité de renforcer le lien entre les mesures indemnitaires accordées et les contreparties demandées, les premières devant être mises en œuvre progressivement et parallèlement à la réalisation des secondes. Je ne peux, à cet égard que partager le souhait de la Cour de mettre en place les moyens nécessaires à un suivi efficace pour mesurer les réformes

engagées. Je serai attentif à ce que cet engagement soit formalisé dans le prochain protocole. S'agissant de la recommandation visant à allonger la durée des protocoles, elle doit être expertisée avec prudence dans la mesure où la construction de la trajectoire financière du protocole social a pour principale base l'évolution du trafic, qui peut se révéler extrêmement volatile. Mais une durée plus longue pourrait effectivement permettre de conditionner la mise en œuvre des mesures indemnitaires à la réalisation effective des projets de réorganisation ambitieux.

L'évolution de la masse salariale constitue naturellement un facteur de préoccupation. La gestion de la masse salariale du budget annexe doit être améliorée pour éviter à l'avenir des évolutions peu raisonnables au regard des contraintes financières qui s'imposent à l'Etat. La politique indemnitaire menée à l'égard des contrôleurs aériens demeure en effet insuffisamment liée à la prise en considération de leur efficacité ou de l'évolution de leur activité. Compte tenu des volumes financiers en jeu, il convient de clarifier la fonction de chaque prime et de mieux proportionner les évolutions indemnitaires à des objectifs individuels ou collectifs de performance.
