



Le 16 octobre 2009

# L'EPA : un aller-simple vers l'inconnu

*L'UNSA-ICNA explique*

## C'est quoi un Etablissement Public ?

L'Etablissement Public (ou EP) est une structure publique, liée à une mission d'intérêt général, disposant d'une certaine autonomie administrative et financière qui permet de la différencier dans son action de celle de l'Etat, ce qu'on appelle la personnalité morale.

Agences, offices, instituts,... : les EP peuvent avoir de multiples noms. Mais quelle que soit l'appellation choisie, on retient essentiellement deux types d'EP : l'EPA (Etablissement Public Administratif) qui relève du droit public et l'EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial) qui relève du droit privé. Dans un EPA, les personnels sont des fonctionnaires ou des contractuels de droit public, et le budget respecte

les règles de la comptabilité publique. Dans un EPIC, les personnels sont des salariés de droit privé et la comptabilité suit les règles du privé.

Le législateur n'a pas le choix de décider si tel Etablissement Public est un EPA ou un EPIC : cela dépend uniquement du type d'activités. Si l'EP a plutôt pour vocation de remplir des missions typiques de l'Etat, c'est un EPA. Il peut faire payer des prestations au public (ex : un musée fait payer son entrée) sans que celles-ci ne recouvrent le besoin de financement de l'EP. Si à l'inverse l'Etablissement a plutôt pour vocation première de vendre des biens ou des services, c'est un EPIC. Ses ressources viennent dans ce cas principalement des redevances payées par l'utilisateur.

### Rappel historique : France Télécom & La Poste

Des deux "exploitants publics" - la Poste et France Télécom – créés le 1er janvier 1991 sur la base des anciens PTT en leur conférant la personnalité morale, il n'en reste plus qu'un : la Poste. France Télécom est depuis 1996 une Société Anonyme.

**A la Poste**, le personnel toujours fonctionnaire n'est plus soumis aux catégories de grille de la fonction publique. Leur nombre n'a cependant jamais cessé de baisser tandis que celui des non-fonctionnaires, soumis au droit privé, augmentait.

**A France Télécom**, même si formellement le statut de fonctionnaire est maintenu, celui-ci est vidé de son sens. La reclassification a été imposée en 1992 pour tous les fonctionnaires en échange d'une prime (« complément France Télécom ») jamais réévaluée. Les grades de la fonction publique ont été abandonnés au profit d'une classification interne à FT. De nombreux droits inhérents au statut de fonctionnaires, comme l'avancement automatique et le droit à mutation ont été abolis. La rémunération a évolué dans le sens de l'individualisation (part variable pour les vendeurs, promotions discrétionnaires...)

Depuis le début du processus de dérégulation et de privatisation, le personnel subit des restructurations et des réorganisations permanentes dont l'objectif officiel est de pouvoir mieux s'adapter et satisfaire le client. Dans la réalité, il s'agit surtout d'augmenter la productivité en supprimant des emplois (6000 à 7000 par an depuis 10 ans minimum). En 2006, 22 000 suppressions d'emplois en trois ans ont été annoncées aux actionnaires ! Les autres suppressions d'emplois se font sous la forme de fermetures de services, qui depuis peu, ont pour conséquence d'envoyer des salariés travailler à plus de 70 kilomètres de leur affectation d'origine. 24 salariés de FT se sont suicidés ces 18 derniers mois.

La transformation de la Poste en Société Anonyme est prévue pour 2010...

Historiquement, il y a eu des tentatives d'habiller en EPA ce qui était typiquement un EPIC (et vice-versa), mais la justice a parfois pu modifier la chose sans besoin d'une autre loi. Ainsi, France Télécom « exploitant de droit public » depuis 1990 a été requalifié EPIC par la Cour de Cassation en 1995 !

Puisque les choses ne sont jamais simples, il existe aussi des EP dits « à double visage » qui cumulent plusieurs types d'activité et fonctionnent tantôt comme un EPA tantôt comme un EPIC en fonction de l'activité considérée (ex : l'Office National des Forêts). Cela serait aussi sans doute le cas de la DGAC en cas de passage en Etablissement Public : si la plupart des missions de celle-ci l'apparentent à un EPA, les missions de la DSNA (la plus grande des directions en effectifs) sont celles d'un EPIC. En cas de passage de la DGAC en EP, les statuts des personnels en place ne seraient sans doute

pas impactés. On pourrait même imaginer, dans un monde idéal, qu'ils soient plus facilement améliorés que dans le cadre d'une administration d'Etat. C'est d'ailleurs là la « carotte » principale que compte utiliser l'Administration pour convaincre les personnels de passer en EP, arguant qu'on ne change que la coquille et pas le statut des agents.

Mais on peut tout aussi bien imaginer, de façon sans doute plus probable, que malgré le maintien du statut des fonctionnaires, l'EP se mettrait à recruter des contractuels (de droit public ou privé), d'abord sur les postes et centres peu attractifs, puis à terme partout. Les fonctionnaires seraient alors en voie d'extinction et marginalisés, phénomène qu'on a vu apparaître dans de nombreuses administrations transformées en EP (France Télécom entre autres !).

### MOSAIC, une alternative à l'EP ? Petite comparaison...

	Fonction Publique	Etablissement Public	MOSAIC
Périmètre	France	France	Europe
Personnalité Morale	Non	Oui	Oui
Tutelle de l'Etat	N/A	Oui	Oui
Conseil d'Administration	Non	Oui	Oui
Budget	Annexe, voté par le Parlement	Autonome (alimenté redevances et fonds publics)	Autonome (alimenté redevances et fonds publics)
Emploie des fonctionnaires ?	Oui (situation nominale)	Oui (selon les fonctions exercées)	Personnel de direction uniquement
Emploie des contractuels ?	Rare (très encadré)	Oui (droit public)	Oui (convention collective)

Le projet MOSAIC n'est pas une alternative à l'Etablissement Public :  
c'est un Etablissement Public, européen.

## Pourquoi un Etablissement Public aujourd'hui ?

Le passage en Etablissement Public est le marronnier de la DGAC. Administration atypique, financée par un budget annexe et composée de personnels dont le statut est assez largement dérogatoire aux règles de la Fonction Publique, l'Etat veut depuis longtemps nous mettre dans une case à part où « on dérangerait moins »...

A la fin des années 80, l'EP était soi-disant la seule possibilité pour mettre en œuvre les demandes catégorielles « démesurées » des contrôleurs. Le statut ICNA au sein de la Fonction Publique a démontré le contraire. En 2004, l'EP était soi-

disant la seule possibilité d'accompagner les textes Ciel Unique tout en respectant la LOLF (Loi Organique relative à la Loi de Finance). La création de la DSNA au sein d'une DGAC réorganisée a là aussi démontré le contraire.

Aujourd'hui, le passage en EP est brandi comme l'instrument indispensable d'une gestion budgétaire plus réactive, mieux adaptée aux périodes de décroissance (pas besoin de passer devant le Parlement pour faire un emprunt ou demander une rallonge). Il est affiché comme une chance pour les personnels avec plus de latitude

pour les statuts (fusion des corps plus simple, une RGPP – qui vise à supprimer un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite – qui impacte moins, etc.). Enfin, il est présenté, à tort, comme une étape indispensable dans la réalisation d'une Europe du Contrôle Aérien.

Car il ne faut pas être dupe : si aujourd'hui plus qu'hier l'administration se sent en position de nous proposer un changement de structure juridique pour la DGAC, c'est bien parce que certaines organisations syndicales ont passé les 4 dernières années à convaincre celle-ci que les personnels étaient demandeurs d'un changement de structure juridique ! Qui sème le vent...

Ainsi, la DGAC avance que la personnalité morale (et donc le passage en EPA) est indispensable pour toute intégration européenne dans le cadre du FABEC, tant pour le scénario « alliance entre prestataires » que pour le scénario « fusion des prestataires ». A ceux qui auraient peur de voir la DSNA s'émanciper et partir avec les redevances, l'EPA serait le garant d'une DGAC unie... A ceux

qui veulent aller très loin dans l'intégration européenne, la personnalité morale permettrait toutes les négociations préalables et l'EPA (divisé en deux « filiales ») pourrait simplifier grandement le transfert éventuel de certains personnels dans un établissement public transfrontalier !

Le tout est de trouver l'argument que chacun souhaite entendre, notre administration manifestant un certain talent dans ce domaine.

Mais la DGAC oublie de préciser que le 3e des scénarios envisagés lors de l'étude de faisabilité du FABEC, celui de la « coopération contractuelle » ne réclame pas, lui, de modifications institutionnelles dans les pays concernés !

L'E.P ne nous est donc nullement imposé par l'Europe et l'UNSA-ICNA considère que ce choix aurait des conséquences désastreuses car il placerait la finalité des missions de la DGAC, non plus sur le terrain de la sécurité et de la régulation du transport aérien mais sur celui de la concurrence économique.

### Une méthode qui a fait ses preuves.

Après France Télécom et la Poste, la DGAC s'engage sur un chemin qui débouche sur la privatisation.

Retour sur une méthode bien rodée :

- En période de crise financière de l'Etat, rendre déficitaire l'entité et expliquer que le modèle n'est plus pérenne et coûte aux citoyens
- Lancer une campagne de presse bien ciblée visant à discréditer les personnels vis-à-vis de l'opinion publique avant d'annoncer la modification de l'entité
- Bien expliquer que c'est l'Europe qui impose ce changement et non l'Etat qui le veut
- Transformer l'entité en Etablissement Public **EN COURS**
- Privatiser à court/moyen terme via la création d'une Société Anonyme **?**

## Les dangers de l'Etablissement Public

Droit Public, maintien des statuts, DGAC unie : derrière des arguments-slogans qui pourraient laisser entendre que l'EP est bénéfique, la réalité est toute autre.

Tout d'abord, l'EPA n'est pas le maintien des statuts, mais leur précarisation. Les règles de la Fonction Publique ne sont pas des carcans qui empêchent de progresser (le statut ICNA n'a jamais été freiné par celles-ci) mais des garde-fous qui protègent les personnels. Ce sont elles qui nous permettent de remplir notre mission de sécurité et de régularité de manière sereine. Des règles plus souples seraient vite utilisées au

détriment des agents, d'autant que l'utilisation possible de contractuels forcera les fonctionnaires à s'adapter ou à être remplacés.

A la logique de corps de la fonction publique succéderait la logique de métiers, les personnels n'étant plus engagés pour leurs compétences mais pour exécuter une et une seule tâche (quitte à opérer des reconversions forcées !). Pour les ICNA, cela signifierait la négation-même de leur statut, qui font d'eux des contrôleurs et des ingénieurs. Ils seraient rapidement réduits à de simples « croiseurs de plots », l'encadrement faisant l'objet d'un autre « cadre d'emploi », qui

est d'ailleurs tout à fait dans l'air du temps « licence »... Rappelons que dans les autres pays européens, l'individualisation est déjà de mise : les hors salle, choisis au seul bon vouloir de l'employeur ne sont plus soumis à la convention collective « contrôleur » et négocient de gré à gré leur contrat de travail (salaire, horaires,...).

Les services considérés comme annexes (support administratif, labos de langue et même maintenance) seraient bien vite confiés à des contractuels plus souples et moins chers, voire même tout simplement externalisés.

La gouvernance d'un EPA pose aussi clairement problème. Un Conseil d'Administration n'est pas un CTP/DGAC et n'a même rien de paritaire. Les usagers sont souvent membres des conseils et influent donc sur des choix qui impactent leur propre facturation ! Alors qu'avec une administration d'Etat, les personnels sont associés de près au processus de décision par le biais du CTP, dans un EPA ils sont juste tolérés aux conseils d'administration. Les syndicats n'ont en effet souvent que 3 ou 4 sièges sur 20, loin derrière les usagers et autres « personnalités qualifiées » librement choisies par l'Etat... Au CA de l'ENAC (un EPA) les OS n'ont que 3 voix (sur 20) tandis que les représentants des élèves en ont 2 ! Quant au président du conseil, c'est ni plus ni moins que le secrétaire général d'Air France...

Mais le plus grave n'est pas dans ce qui pourrait advenir à l'occasion du passage en EPA : c'est l'inévitable étape suivante ! Car tous les exemples récents le démontrent (France Télécom, ADP, EDF, GDF, etc.) : l'Etablissement Public n'est que la première marche vers la privatisation d'une activité. Administration vers EP vers Société Publique vers Société Anonyme : la méthode est éprouvée et le résultat connu (cf. encadré). Les promesses en matière de maintien du cadre juridique n'engagent d'ailleurs que ceux qui les croient, comme l'ont appris à leurs dépens les salariés de GDF lors de la fusion avec Suez, une privatisation censée avoir été rendue impossible dans « le marbre de la loi ».

Tous ces dangers existent à l'identique avec un Etablissement Public Européen. La fusion des prestataires aura même un impact encore plus grand sur le quotidien des agents avec l'harmonisation forcée des conditions de travail et une concurrence immédiate entre les personnels du FABEC, sans même avoir besoin de recruter des contractuels. La privatisation n'est pas plus écartée puisque même une Organisation Internationale peut être privatisée ! Nul doute que l'attachement des français à un service public étatique sera alors bien moins audible au milieu des autres Etats dont les prestataires travaillent d'ores et déjà avec les règles du privé...

**L'heure est grave. Le temps n'est plus aux guerres intestines entre « corporatistes » et « confédérés ».**  
**L'UNSA-ICNA appelle l'ensemble des ICNA à la réflexion et à se prononcer en conscience.**  
**C'est bien là son rôle.**

[www.icna.fr](http://www.icna.fr)

[unsa@icna.fr](mailto:unsa@icna.fr)