Cour des comptes

S2021-0925

2ème CHAMBRE

1ère SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA DGAC

Exercices 2013 à 2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 avril 2021.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 9
1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES 13
1.1 Une fonction RH développée, du fait de la forte spécificité de la DGAC 13
1.1.1 Le secrétariat général, pilote de la politique des ressources humaines 13
1.1.2 Une fonction RH déployée dans de nombreuses entités centrales et locales 14
1.2 Une fonction RH structurée malgré quelques faiblesses 15
1.2.1 Une fonction RH plutôt efficiente 15
1.2.2 Des difficultés dans le suivi des effectifs 17
1.3 Les pistes d'amélioration suivies 17
1.3.1 Les principaux enjeux de changement 17
1.3.2 La modernisation du SIRH 18
1.3.3 Des mutualisations restant à réaliser en interne 20
1.3.4 Des mutualisations à engager ou à renforcer avec le reste du ministère 21
2 LE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS 22
2.1 Des effectifs sous contrainte 22
2.1.1 Une diminution régulière des effectifs jusqu'en 2017 22
2.1.2 La spécificité des statuts 24
2.1.3 Un recours limité aux contractuels 26
2.1.4 Une baisse du schéma d'emploi interrompue en 2017 27
2.1.5 Le recours à l'externalisation 31
2.1.6 La délicate répartition territoriale des effectifs 31
2.2 Des coûts salariaux en croissance nette 32
2.2.1 Un coût par ETP qui croît de plus de 10 000 € en six ans 32
2.2.2 Le poids des protocoles sociaux dans la progression de la masse salariale 33
2.3 Une rémunération moyenne en forte hausse 35
2.3.1 La rémunération indiciaire et la NBI 35
2.3.2 Des régimes indemnitaires complexes et généreux 37
2.3.3 Des éléments comparatifs des rémunérations globales 41
3 LA GESTION DES PARCOURS PROFESSIONNELS 43
3.1 Une politique de recrutement à améliorer sur quelques points 43
3.1.1 Un recrutement des personnels administratifs à mutualiser 43
3.1.2 Rendre plus attractif le recrutement dans certains corps techniques 44
3.2 Une politique de formation performante à recentrer davantage 45
3.2.1 Le pilotage et les enjeux de la politique de formation 45
3.2.2 Une formation initiale technique de qualité pouvant être mieux adaptée 45
3.2.3 Une formation continue qui concerne essentiellement les fonctions techniques 47
3.2.4 Le poids des dépenses de formation réparti entre la DGAC et l'ENAC 49
3.3 Une mobilité peu efficiente 49
3.3.1 Les nouvelles lignes directrices de gestion 49

3.3.2 Une très faible mobilité externe 50
3.3.3 Une mobilité interne qui pèse sur la gestion des compétences et des effectifs....51
3.4 Des parcours de carrières favorables....52
3.4.1 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à renforcer....52
3.4.2 Une promotion interne plus favorable que pour le reste de la fonction publique d'Etat 53
3.4.3 L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : des efforts à poursuivre....54
3.4.4 La prise en compte progressive des enjeux de déontologie 54
4 L'ORGANISATION DU TRAVAIL....56
4.1 Une organisation du temps de travail insuffisamment contrôlée 56
4.1.1 Le régime de droit commun applicable à certains personnels....56
4.1.2 Des régimes de travail dérogatoires pour les agents soumis à sujétions 57
4.2 Les impératifs de flexibilité de l'organisation du temps de travail induits par la croissance du trafic aérien 61
4.2.1 Un besoin de flexibilité à l'origine de la mise en œuvre d'expérimentations .61
4.2.2 La performance : une productivité croissante mais encore à la traîne 65
4.2.3 Quelles perspectives pour la période à venir ?....68
5 LES RELATIONS SOCIALES 69
5.1 Un dialogue social nourri, un instrument original, le protocole social 69
5.1.1 Un paysage syndical éclaté 69
5.1.2 Des moyens syndicaux excédant ceux prévus par les textes....70
5.1.3 Des instances de concertation nombreuses et consommatrices d'ETP 71
5.1.4 Le protocole social, un instrument original du dialogue social de la DGAC..72
5.2 Une conflictualité qui n'est que partiellement atténuée par les protocoles sociaux....74
5.2.1 Le cadre juridique du droit de grève et du service minimum....74
5.2.2 Des protocoles sociaux qui n'ont d'impact que sur les mouvements sociaux spécifiques à la DGAC....75
5.2.3 Un service minimum à l'efficacité contestée 78
5.2.4 L'utilité d'une déclaration individuelle obligatoire de l'intention de faire grève....80
5.3 Le protocole social, un instrument à adapter....82
ANNEXES 85

SYNTHÈSE

Une direction générale dotée d'une forte autonomie

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est une direction d'administration centrale du ministère de la transition écologique (MTE), dont les activités sont retracées dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Elle dispose d'une grande autonomie au sein du MTE, qui se traduit par l'existence d'un secrétariat général en propre chargé notamment du pilotage de la fonction ressources humaines. Près de 400 agents sont affectés à cette fonction, dont une partie notable déployée dans les différentes directions et implantations de la DGAC. Elle remplit ses missions générales de suivi des effectifs ou de paye de façon assez fiable et efficiente. La DGAC s'est engagée dans la recherche de mutualisations en matière de gestion de ressources humaines, notamment dans ses services territoriaux. Cet effort encore en cours, reste à compléter en développant les mutualisations avec le reste du ministère.

Des dépenses de personnel importantes du fait de rémunérations élevées

Les dépenses de personnel de la DGAC, qui représentent plus de la moitié (56,2 % en 2019) des dépenses du BACEA, se sont élevées à 1195,4 M€ en 2019 (921,7 M€ hors CAS pensions et subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État) pour 10 440 ETP.

La DGAC dispose de corps spécifiques, techniques et administratifs. L'existence des corps administratifs spécifiques à la DGAC n'ayant plus guère de justification, il convient d'établir une trajectoire visant à leur mise en extinction ; en effet, les recrutements correspondants qui nécessitent l'organisation de concours et d'examens professionnels très nombreux, en dépit d'un nombre limité de postes, gagneraient à être mutualisés avec ceux des personnels du ministère de la transition écologique.

Jusqu'à fin 2019, la DGAC estimait qu'après plusieurs années de suppressions d'emplois, les efforts de réduction d'effectifs avaient atteint leur limite dans un contexte de croissance du transport aérien. Elle a ainsi obtenu un schéma d'emploi fixé à zéro pour 2020, confirmant le niveau retenu depuis 2017. L'évolution des outils techniques en cours, la répartition des effectifs, une meilleure estimation des départs, l'analyse des temps de travail sont des axes de réforme qui devraient permettre à terme à la DGAC, quelles que soient les évolutions du trafic, d'améliorer le pilotage de ses effectifs et d'envisager des diminutions du nombre d'agents. La grave crise engendrée par la Covid-19 et la contrainte sur le BACEA amène la DGAC à revoir sa position sur le choix d'un maintien des recrutements des ICNA, au vu de l'évolution effective du trafic. Dans sa réponse à la Cour, elle indique prendre des dispositions pour adapter annuellement sa trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens en fonction des perspectives d'évolution du trafic.

Les grilles indiciaires et les dispositifs de primes diverses offrent aux agents de la DGAC des niveaux de rémunération élevés par comparaison au reste de la fonction publique et régulièrement accrus par les protocoles sociaux successifs. Des réformes, motivées par des logiques internes à la DGAC ou la mise en œuvre de politiques interministérielles, ont contribué à accompagner des changements structurels et à clarifier le système des primes. La DGAC doit associer le secrétariat général du MTE à l'élaboration des textes correspondants et mieux rendre

compte de son recours à la voie contractuelle. Il pourrait lui être donné comme objectif de mieux lier la rémunération à la productivité et aux astreintes assurées par les agents.

Une gestion des parcours professionnels qui doit davantage tenir compte des besoins du service

La DGAC fait face à des difficultés de recrutement dans plusieurs corps techniques, qui peinent à attirer les candidats malgré les rémunérations et les déroulements de carrières souvent avantageux.

La qualité de la formation reçue par les personnels de la DGAC est reconnue mais les modalités de la formation initiale des contrôleurs aériens doivent être repensées. D'une durée trop longue et d'un contenu trop étendu par rapport aux qualifications requises en première affectation, elle pèse sur le pilotage des effectifs : les décisions de recrutement ne produisent d'effet que cinq ans à sept ans plus tard et cet investissement initial n'exonère pas les personnels de nécessaires formations complémentaires lors de leurs prises de postes ultérieures. La réduction du temps de formation initiale, la spécialisation des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne ou la limitation des qualifications délivrées devraient permettre à la DGAC de gagner en efficacité opérationnelle et en réactivité.

La mobilité entrante et sortante est faible en raison des conditions d'emploi favorables. La mobilité interne, mal répartie géographiquement, crée des déséquilibres dans la gestion des effectifs et ne permet pas de fidéliser les personnels, bénéficiaires de longues formations.

Des régimes de travail à la fois peu flexibles et mal contrôlés

La diversité des statuts et des fonctions exercées par les agents de la DGAC explique la multiplicité des régimes de travail et leur caractère dérogatoire au régime de droit commun pour une grande partie des personnels. Aucun système de décompte du temps de travail ne permet cependant de réguler les mécanismes de récupération horaire nombreux et de vérifier que les régimes de travail sont bien appliqués.

La hausse constante du trafic aérien jusqu'à la crise liée à la pandémie de la Covid 19, l'apparition de pics d'activité et la réduction des effectifs ont conduit à des modifications de l'organisation du travail des contrôleurs aériens, sous la forme d'expérimentations à partir de 2016. Mises en œuvre de façon progressive dans les centres de contrôle volontaires, ces mesures ont été efficaces en début de période mais leurs effets ont commencé à s'essouffler au début de 2020. Le dispositif, maintenu artificiellement au début de la crise sanitaire, a été suspendu à compter du 1er novembre 2020. La définition d'un nouveau cadre, plus flexible, d'organisation du temps de travail des contrôleurs aériens est reportée. Pourtant, la DGAC doit fixer de nouvelles orientations permettant d'ajuster au mieux les capacités opérationnelles, le niveau de compétences et l'organisation des services, aux prévisions du trafic et au niveau de performance attendu par les acteurs du secteur aérien.

Le protocole social, un instrument original à adapter

Depuis 1988, le Gouvernement et la DGAC ont négocié des protocoles sociaux avec les organisations syndicales, afin de rechercher la paix sociale en canalisant les revendications des personnels dans des accords pluriannuels, et d'obtenir, en échange d'avantages catégoriels, des contreparties notamment en termes d'organisation du travail ou de restructurations. S'agissant du maintien de la paix sociale, le protocole social 2016-2019 a été efficace pour les mouvements nationaux spécifiques à la DGAC, mais n'a pas empêché un conflit local très perturbateur en 2018, et reste sans effet sur les grèves dites de solidarité qui peuvent avoir un impact important sur le trafic, même avec une faible participation des agents de la DGAC. La mise en place du service minimum à un niveau approprié se heurte à la difficulté de prévoir le nombre de grévistes. Pour y répondre, il est nécessaire d'instituer une obligation de déclaration individuelle de l'intention de participer à une grève pour les agents des services concernés.

Si le coût des mesures du protocole social 2016-2019 a pu être absorbé par le BACEA dans un contexte de forte augmentation du trafic, son impact pèse sur la masse salariale à financer en temps de crise et affecte comme la Cour l'a indiqué dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB), la soutenabilité du BACEA et réduit les marges de manœuvre disponibles pour financer les investissements. La Cour note avec satisfaction la décision de la DGAC d'interrompre les négociations protocolaires en cours à la suite de la crise de la Covid 19 et considère qu'une éventuelle reprise de ces négociations au redémarrage du trafic ne serait soutenable qu'à la condition d'une redéfinition de l'instrument original que constitue le protocole social. Dans le contexte de crise durable du trafic aérien liée à la pandémie, compte tenu de son niveau d'endettement et de l'absence de perspective de désendettement dans les années qui viennent, la DGAC ne peut plus s'inscrire dans une logique protocolaire consistant à accorder régulièrement de nouveaux avantages catégoriels à ses agents, sauf à perdre ses marges de manœuvre et ses capacités d'investissement. Elle doit poursuivre les actions de modernisation nécessaires sans les subordonner à l'octroi de nouveaux avantages catégoriels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGAC, MTE) : Etablir pour 2023 une trajectoire d'extinction des corps administratifs spécifiques de la DGAC.

Recommandation n° 2 (DGAC) : Dès 2022, ajuster annuellement la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens à l'évolution du trafic et aux efforts de productivité.

Recommandation n° 3 (DGAC) : Au plus tard en 2023, réserver l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), conformément à sa vocation, à la seule valorisation de certaines responsabilités et fonctions.

Recommandation n° 4 (DGAC) : Refonder le dispositif d'intéressement à la performance collective.

Recommandation n° 5 (DGAC, MTE, DGAFP) : Mutualiser, au plus tard en 2023, les examens professionnels administratifs au sein du ministère de la transition écologique.

Recommandation n° 6 (DGAC) : Reconsidérer la durée de la formation initiale des contrôleurs aériens en veillant prioritairement aux qualifications nécessaires au poste d'affectation.

Recommandation n° 7 (DGAC) : Au plus tard en 2023, mettre en place un outil automatisé de suivi du temps de travail de tous les agents de la DGAC.

Recommandation n° 8 (DGAC) : Mettre fin sans délai aux subventions aux organisations syndicales représentatives de la DGAC .

Recommandation n° 9 (DGAC) : Instituer l'obligation, pour les personnels de la navigation aérienne dont la présence détermine la capacité que peut offrir le service minimum, de déclarer leur intention de participer à un mouvement de grève au moins 72 heures avant leur participation à ce mouvement.

Recommandation n° 10 (DGAC) : Redéfinir le contenu des protocoles sociaux afin qu'ils ne se soldent pas par l'octroi continu d'avantages catégoriels supplémentaires.

INTRODUCTION

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est une direction d'administration centrale du ministère de la transition écologique (MTE). Elle assure la prestation de services de navigation aérienne, mais aussi la surveillance et la certification des opérateurs du domaine aérien, ainsi que des missions de nature régalienne. Ses activités sont retracées dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), financé par des redevances payées par ses usagers et par des taxes reposant sur le trafic aérien. Elles s'inscrivent dans un cadre européen très structurant tant sur le plan de la réglementation, de la tarification et des performances (Ciel unique européen).

Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié (56,2 % en 2019) des dépenses du BACEA. Regroupées dans le programme 613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile, elles se sont élevées à 1195,4 M€ en 2019 (921,7 M€ hors CAS pensions et subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État) pour 10 440 ETP. Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) successives du BACEA soulignent l'importance et le dynamisme de ces dépenses de personnels, et la contrainte qu'elles représentent pour la soutenabilité à moyen terme du budget annexe. La DGAC se caractérise également par l'existence de corps propres, dont le plus connu et le plus spécifique est celui des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA).

Comme l'avait indiqué la Cour en 2018 dans son rapport sur le bilan de l'organisation de l'administration centrale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, la DGAC constitue, au sein du MTE, une « *direction générale à part entière, mais entièrement à part* ». Elle dispose en effet d'une grande autonomie en matière de ressources humaines. Dotée d'un secrétariat général en propre, la DGAC est un interlocuteur direct du guichet unique constitué par la direction du budget et par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; ainsi les textes relatifs aux évolutions statutaires et indemnitaires de ses corps propres ne transitent pas par le secrétariat général du MTE. Ce fonctionnement, conforme au droit, se réalise en accord avec le secrétariat général du MTE. Toutefois, les textes statutaires de la DGAC sont présentés au comité technique (CT) ministériel.

Afin de tenter de limiter la conflictualité, dans un secteur où les grèves ont un impact économique et budgétaire important, des protocoles sociaux prévoient de manière pluriannuelle, depuis 1988, l'octroi d'avantages catégoriels aux personnels de la DGAC en échange de contreparties en termes de modernisation ou d'organisation du travail. Le protocole social 2016-2019, signé le 19 juillet 2016, a ainsi prévu une enveloppe financière de 55 M€ sur quatre ans, dont 10 M€ pour la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole interministériel PPCR. Pour ce qui concerne le contrôle aérien, le protocole prévoit notamment une nouvelle organisation du temps de travail qui doit permettre des gains de productivité, et être déclinée et acceptée, sous forme d'expérimentation, dans chacun des centres de contrôle. Les NEB ont soulevé la question de l'évaluation des contreparties et de l'équilibre entre ces dernières et les avantages supplémentaires accordés aux agents.

L'enquête de la Cour est intervenue à un moment très particulier pour la DGAC, confrontée à une crise sans précédent du trafic aérien du fait de la pandémie de la covid-19, qui a entrainé une chute des recettes du BACEA ; de ce fait, elle a dû emprunter 1,25 Md€ en 2020. Alors que l'encours de la dette du BACEA avait diminué de 48 % entre le 1er janvier 2015 (1 281 M€) et le 31 décembre 2019 (667,4 M€), son endettement s'établit à 1811,1 M€ au 31 décembre 2020, une fois pris en compte l'impact des remboursements d'emprunt réalisés en 2020 (106,3 M€); Cette crise a entrainé la suspension des négociations engagées avec les organisations syndicales fin 2019 sur un futur protocole social 2020-2024. Alors que les conséquences de cette crise pour le transport aérien ne sont pas encore connues, le secteur devra en outre dans les prochaines années évoluer en profondeur pour répondre aux évolutions normatives et à celles des attentes de la société dans la prise en compte des enjeux environnementaux.

L'enquête de la Cour embrasse les différents enjeux des ressources humaines de la DGAC au cours des exercices 2013 à 2020. Elle n'a cependant pas porté sur les questions de retraites, qui ne relèvent pas de la compétence de la deuxième chambre, ni sur l'action sociale, qui a déjà fait l'objet de deux insertions aux rapports publics annuels de 2013 et 2017.

Après avoir examiné l'organisation de la fonction ressources humaines (partie 1), le rapport analyse le pilotage par la DGAC de sa masse salariale et de ses effectifs (partie 2) à travers les aspects statutaires, les effectifs et les rémunérations. La troisième partie porte sur la gestion des parcours professionnels (recrutement, formation, mobilité). L'organisation du travail fait l'objet de la quatrième partie. Le rapport s'achève (partie 5) sur un examen des relations sociales (protocoles sociaux, conflictualité).

1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES

1.1 Une fonction RH développée, du fait de la forte spécificité de la DGAC

1.1.1 Le secrétariat général, pilote de la politique des ressources humaines

La DGAC dispose d'un positionnement atypique au sein du ministère de la transition écologique (MTE) en matière de ressources humaines. Ainsi, le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit pour la DGAC plusieurs dispositions exceptionnelles par comparaison aux autres directions du MTE, dont l'existence d'un service dénommé « secrétariat général » (cf. 1.1.2). Au surplus, l'ensemble des implantations de la DGAC (administration centrale et services en région) ne sont pas regroupées avec d'autres services du MTE.

Au-delà de ses particularités, l'organisation de la fonction ressources humaines (RH) à la DGAC répond bien à l'objectif d'assurer les trois rôles usuels de gestion administrative des ressources humaines, de développement et d'accompagnement des agents, et de pilotage et prospective ; ces rôles sont assurés par le secrétariat général de la DGAC (conjointement avec le secrétariat général du MTE) avec une autonomie plus forte que les autres directions du MTE et que dans la plupart des ministères[1].

Le secrétariat général de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est chargé de la mise en œuvre de la politique en matière d'organisation des services et de gestion des ressources humaines. En lien avec le secrétariat général du MTE, il assure l'élaboration des textes relatifs à l'organisation des services de la DGAC. Sous réserve des compétences du secrétariat général du MTE, il assume des missions de gestion individuelle des personnels, il participe à la politique de recrutement, il a une responsabilité sur l'ensemble des opérations de paie. Il élabore les textes relatifs à la gestion de corps spécifiques à la DGAC. Il répartit les effectifs autorisés et contribue à assurer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Il contribue aussi à gérer l'ensemble des filières professionnelles et des métiers concernés, quasiment à l'exclusion de tout acteur extérieur à l'aviation civile s'agissant des corps techniques spécifiques.

La fonction RH est portée au sein du secrétariat général par la sous-direction des personnels, où se retrouvent les missions de gestion collective et individuelle des personnels, la coordination des opérations de paie, le suivi des statuts particuliers, le pilotage des effectifs, l'animation des relations sociales (y compris les protocoles sociaux), la politique d'action sociale, l'animation de la politique de formation, le pilotage du système d'information de la gestion des ressources humaines (SIRH) de la DGAC. Elle est constituée de plus d'une centaine

[1] Une organisation analogue se retrouve par exemple au ministère de l'intérieur avec la direction générale de la police nationale ou la direction générale de la gendarmerie nationale qui disposent de services de ressources humaines propres dotés d'une forte autonomie par rapport au secrétariat général du ministère.

d'agents répartis entre six bureaux, le centre de gestion ouvriers, la mission du SIRH et le service médical de l'administration centrale.

Le rôle « d'agent du changement » est actuellement assuré au sein du secrétariat général par la mission du management du changement et des compétences qui est chargée de la gestion prévisionnelle (effectifs, emplois, compétences) - en lien avec le secrétariat général du MTE -, du suivi des métiers, de la gestion personnalisée des cadres dirigeants et experts de haut niveau, du pilotage de la tutelle de l'ENAC.

1.1.2 Une fonction RH déployée dans de nombreuses entités centrales et locales

La séparation fonctionnelle entre l'opérateur (DSNA, direction des services de la navigation aérienne) et les régulateurs (DTA, direction du transport aérien, et DSAC, direction de la sécurité de l'aviation civile)[2] garantit non seulement l'indépendance et l'autonomie de gestion mais l'indépendance des personnels exerçant leurs fonctions en leur sein. Il en résulte des pratiques de gestion des personnels devant s'appuyer sur des moyens de gestion des ressources humaines en propre. Les structures spécialisées ont des missions qui recoupent partiellement celles du secrétariat général de la DGAC. La nécessité impérieuse d'assurer la continuité de service (sur le contrôle aérien en particulier) a historiquement conduit à des modalités de gestion laissant une marge d'autonomie locale. Portée par ces deux facteurs, la fonction RH a été déployée au sein des directions techniques et dans les sites répartis sur l'ensemble du territoire.

La DSNA est chargée de la gestion et la formation statutaire de personnels techniques de l'aviation civile (TSEEAC, IESSA et ICNA[3]). Elle définit ses besoins en effectif et en formation de l'ensemble de ses agents (y compris l'encadrement). Elle dispose en propre d'une « *sous-direction des ressources humaines* » (une trentaine d'agents). Chaque échelon local de la DSNA (Centre en route de la navigation aérienne, CRNA, et service de la navigation aérienne, SNA) est doté d'un département ressource en charge de la gestion de proximité. Pour les centres examinés, le nombre d'agents consacrés à la gestion des effectifs (suivi opérationnel, suivi individuel statutaire) apparaît inférieur à cinq. Par comparaison, la DSNA paraît plus autonome en matière de RH que les autres directions ; le poids de la direction (cf. 2.) et la nature des missions peuvent en être à l'origine.

La DSAC dispose d'une « *direction gestion des ressources humaines* » (une vingtaine d'agents) pour préparer et mettre en œuvre la gestion des RH sur son périmètre, et organiser le dialogue social. Elle assure la gestion de proximité des agents de l'échelon central et coordonne l'action des échelons interrégionaux. Elle assure l'élaboration et l'exécution du plan et du schéma directeur de la formation. Elle est spécifiquement chargée de la délivrance et du renouvellement des licences de surveillance et qualification associées aux agents concernés. Chaque échelon local de la DSAC (DSAC/IR) est doté d'un département en charge de la gestion

[2] Cf. notamment le règlement 549/2004 du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen ; instruction du 26 décembre 2016.

[3] Techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC), Ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA), Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)

de proximité, avec un nombre variable d'agents affectés aux missions de ressources humaines (moins de 5 à 10).

Au sein de la DTA, une « *mission de la gestion des ressources* » (15 à 20 agents) qui se concentre sur la gestion de proximité des agents (notamment les éléments individuels comme la préparation des cycles de mobilité, les propositions d'avancement, l'évaluation des agents).

Au moins un tiers des agents chargés de RH est rattaché à des services extérieurs au secrétariat général de la DGAC. Cette situation, où une part importante d'agents exerçant une fonction RH est affectée hors de la direction en charge des RH, relève de la norme[4]. L'éclatement de la fonction RH est cependant compensé par l'autorité fonctionnelle du secrétariat général sur tous les services RH de proximité, qu'il coordonne.

1.2 Une fonction RH structurée malgré quelques faiblesses

1.2.1 Une fonction RH plutôt efficiente

En termes d'efficacité et de réactivité, la qualité de service de la filière RH peut être appréciée et mesurée au travers d'indicateurs tels que les délais de traitement ou les erreurs de paie. Il a été relevé quelques évènements soulignant des faiblesses (problème de renseignement des bases de paiement pour la moitié des agents en décembre 2016, quelques liquidations tardives de primes en 2018, des demandes ponctuelles en comité technique) par ailleurs relevées dans un audit spécifique en 2015 (voir ci-après). Cependant, la situation apparaît globalement maîtrisée[5].

En matière d'accompagnement, les indicateurs sont plus difficiles à identifier voire à établir, car ils s'appuieraient le cas échéant davantage sur des éléments qualitatifs et sur la perception des agents. Les témoignages reçus des syndicats interrogés, les entretiens avec les chefs de centre, la lecture des comptes rendus de commissions techniques tendent à montrer un attachement à des services de RH plutôt proches des agents, assez réactifs, dont le fonctionnement jusqu'à présent a été perçu plus positivement que dans d'autres administrations. En particulier, l'accompagnement de fermetures de sites ou les modifications de systèmes de primes ont constitué des tests, plutôt bien réalisés dans l'ensemble au vu des témoignages.

Les documents budgétaires nationaux proposent des indicateurs facilitant la comparaison entre différents ministères. Ainsi, le ratio d'efficience de la gestion des ressources

[4] Le rapport *Transformation de la fonction RH (*DGAFP, 2019, p.12) observe aunsi que dans plusieurs ministères la majorité des agents exerçant une fonction RH est affectée hors de la DRH de leur ministère.

[5] En 2014, un audit interne (cf. paragraphe suivant) affirmait que 8% des contentieux portait sur des questions de rémunérations, ne représentant qu'environ 0,07% de la masse salariale annuelle.

humaines est calculé selon une même méthodologie[6]. Il correspond au nombre de gestionnaires comparé aux effectifs gérés (inclus dans le plafond d'autorisations d'emplois).

Tableau n° 1 : Gestion des ressources humaines – quelques exemples de ratio d'efficience

En %	Réalisation 2013	Réalisation 2017	Réalisation 2018	2019 (prévision actualisée)
DGAC	2,77	2,52	2,5	2,5
Mission écologie	3,36	3,30	3,10	3,0
Justice	2,14	2,26	2,39	2,3
Ministères sociaux[7]	2,89	3,46	3,68	3,68

Source : PAP 2020, PAP2015, Sénat. NB : la circulaire citée précise que cet indicateur est le ratio du nombre de gestionnaires (les effectifs gérants) comparé aux effectifs gérés. Les effectifs gérants incluent à la fois les agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion de personnels (gestion administrative, la formation, le suivi des conditions de travail, le pilotage de la politique de gestion des RH et des compétences) qu'ils n'encadrent pas directement et les agents affectés à des fonctions support dans les services du personnel ; le temps des cadres opérationnels est donc exclu. Les effectifs gérés correspondent généralement aux agents en position d'activité affectés dans le ministère.

La DGAC est dans la moyenne des valeurs rencontrées[8]. La situation de la DGAC en comparaison du seul périmètre de la mission écologie apparaît meilleure malgré une structure des missions globalement comparable et même en tenant compte du fait qu'une partie de la gestion des ressources humaines de la DGAC (notamment pour les corps non spécifiques, l'accompagnement de la direction générale) est assumée par le secrétariat général du MTE.

Ce constat associé à la répartition équilibrée des effectifs RH entre échelon central et local par rapport à d'autres administrations conduit à estimer que la chaîne RH au sein de la DGAC est déjà plutôt mieux organisée. La cible de 2,5 % pour la DGAC inscrite en 2019 est maintenue depuis plusieurs années, les effets des mesures mises en œuvre ne pouvant encore déboucher à elles seules sur une baisse sensible du ratio. Les valeurs cibles pour 2020 et 2021 restaient à déterminer début 2020 dans le cadre de la nouvelle stratégie interministérielle des RH de l'Etat après 2019. Pour mémoire, une amélioration de 0,1 % de ce ratio correspondrait à un effort de productivité de 4 % ou à la réaffectation d'une dizaine d'agents à d'autres missions.

Un audit interne sur les dépenses de personnel a été réalisé en 2015 (cf. Annexe n° 2)[9], avec des moyens limités (un agent pendant quatre mois), sans aborder l'organisation outre-mer. L'audit a examiné plus particulièrement le processus de traitement de la dépense de personnel et le pilotage de la masse salariale. Il retient une tonalité positive sur l'efficacité globale des fonctions examinées, notamment en raison du pragmatisme, de la réactivité et de l'implication

[6] Cf. circulaire 2MPAP-09-3024 de la direction du budget du 15 mars 2010, relative à la préparation des Projets annuels de performances annexés au PLF 2011

[7] Périmètre santé / solidarité / sport, jeunesse et vie associative / travail et emploi.

[8] Cf. synthèse réalisée par le Sénat sur la période 2013-2018, qui présentent les valeurs de l'enseignement scolaire et des ministères sociaux comme les extrêmes rencontrés. Rapport n°625 (2018-2019), Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 : Exposé général et examen des articles

[9] Cet audit est intervenu cinq après un exercice diligenté par le CGEDD, en juin 2009), suite à un incident relatif à un dépassement de crédits de personnel constaté en 2008. Outre un point sur la mise en œuvre des recommandations passées, l'audit de 2015 cherchait à promouvoir par ailleurs pour le futur de nouvelles pratiques.

des agents dans la réalisation des missions. Sur plusieurs points, les pistes d'amélioration suivies depuis 2015 font écho à plusieurs constats de cet audit.

La DGAC connaît de fortes perturbations du fait de la crise sanitaire actuelle et aura besoin d'accompagner des évolutions potentiellement difficiles. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de réduire les moyens des services RH. Cela ne les exonère cependant pas de la recherche d'efficience dans certaines missions, permettant une redistribution des effectifs au sein de la fonction RH.

1.2.2 Des difficultés dans le suivi des effectifs

Selon la DGAC, de l'ordre des trois quarts des 400 agents affectés à la fonction RH sont dévolus à la gestion administrative. Cette répartition se retrouve tant au secrétariat général, qu'à la DSNA ou à la DSAC. Au regard des enjeux rencontrés par la direction, la DGAC estime que le poids de la gestion administrative reste trop important.

Dans plusieurs productions en lien avec la gestion résultant de l'activité de la filière RH, des faiblesses ont pu être relevées. Plusieurs indices sur la période 2013-2018 montrent qu'il y a eu parfois des difficultés pour établir des séries continues d'effectifs ou du moins offrir une base d'évaluation comprise de tous ; les écarts relevés sont soit explicables soit d'une ampleur limitée (comme expliqué dans l'annexe 2).

Le constat dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) du BACEA d'écarts, cependant limités[10], entre les dépenses prévues et celles réalisées est fréquent. Un défaut de prévision sur les effectifs, les départs en retraite, la masse salariale peut les expliquer. La capacité de la DGAC à produire en temps voulu les données du fait d'insuffisances du système d'information alors disponible a pu aussi constituer un facteur d'explication. Néanmoins, les fluctuations liées à des décisions individuelles en réaction à des évolutions réglementaires (dans le cas des départs à la retraite en 2017 et 2018 notamment) étaient de toute façon difficiles à anticiper.

1.3 Les pistes d'amélioration suivies

1.3.1 Les principaux enjeux de changement

Les différentes faiblesses ou risques relevés dans le paragraphe précédent ont été manifestement pris en compte dans les décisions internes à la DGAC depuis 2013. Certaines découlaient de choix assumés : ainsi, une partie de l'écart entre les dépenses prévues et dépenses réalisées provient de la constitution d'une forme de réserve de précaution pour assumer les mesures catégorielles dont la liquidation ne peut être organisée qu'en fin d'année. D'autres

[10] La sous-exécution fut de 1,6% en 2017, 1,7% en 2018 et 1,4% en 2019.

trouvent leur origine dans des contraintes de gestion (interne ou externes) ou des limites dans les outils disponibles.

La cartographie des risques de la DGAC identifie parmi les 11 risques principaux, trois directement en lien avec les ressources humaines : le défaut de renouvellement et d'entretien des compétences rares, le conflit social, les contentieux avec des agents liés aux relations de travail. La DGAC identifiait fin 2019 cinq facteurs de changement majeurs :

- les évolutions du processus et des modalités de recrutement compte tenu du besoin accru de contractuels sur certaines compétences ;
- la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) à développer, compte tenu de la volatilité de plus en plus importante de certaines compétences ;
- l'accompagnement à l'évolution de carrière, compte tenu des attentes accrues des agents et des besoins de reconversions ou évolutions de carrière du fait de la transformation de certains métiers ;
- le dialogue social appelé à être moins formel ;
- les difficultés de recrutement ou de fidélisation sur les postes de gestion administrative et de paie.

La crise liée à la covid-19 s'est ajoutée, sans réduire la pertinence de ces facteurs. Elle rend d'autant plus indispensables et évidentes les remises en cause qui se dessinaient.

Pour optimiser l'usage des ressources consacrées à la fonction RH, la DGAC envisage le renforcement des fonctions d'accompagnement et de pilotage par l'évolution du SIRH et autres applications informatiques (cf. ci-après), la mise en place d'un système de management par la qualité et la simplification des processus RH, une réorganisation des RH au niveau central (visant à associer la gestion des emplois des compétences à une offre d'accompagnement individuel et collectif), ainsi que l'organisation et la rationalisation des fonctions support de l'ensemble de la DGAC.

Au regard des enjeux passés et actuels, il a paru utile de développer l'examen de deux sujets pour illustrer comment la DGAC a fait et fera évoluer la fonction RH : le SIRH et la mutualisation.

1.3.2 La modernisation du SIRH

L'évolution du système d'information de la gestion des ressources humaines (SIRH) constitue un des leviers d'accompagnement du changement en matière de RH. Elle s'est réalisée en parallèle de celle des systèmes d'information des fonctions financière et comptable[11].

[11] En 2011, un progiciel de gestion intégrée (SIF – système d'information financière) a été mis en place pour le BACEA. Il apporte des fonctions comparables à celles de CHORUS pour la gestion financière du budget général avec en outre des fonctionnalités comptables. En 2017, le SIF a évolué pour mettre en œuvre la dématérialisation des factures et le décret GBCP. Cela s'est accompagné en 2018 d'une refonte de la comptabilité analytique pour renforcer le contrôle de gestion (par simplification et automatisation des procédures).

Depuis 2013, la DGAC a modernisé son SIRH. En 2014, une première migration vers l'actuelle V7.2.2 (HR Access FPE) a été réalisée. Depuis mai 2016, elle s'est dotée du progiciel intégré en gestion administrative/Paie, à la suite de la bascule réussie du module de pré-liquidation. 2017 a vu la mise en œuvre de la gestion intégrée des procédures administratives, la préliquidation de la paye, l'initiation de la transmission des éléments de paye à la DDFIP via le SIRH (en remplacement de l'outil SALSA), le développement de l'outil de gestion des formations « OLAF ».

Dans le cadre de la feuille de route interministérielle SIRH 2022 pilotée par la DGAFP et le CISIRH (comité interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines), la DGAC a poursuivi une transition numérique et la dématérialisation des procédures RH déjà engagée depuis quelques années. Ainsi fin 2019, des actions étaient engagées, notamment la migration du SIRH vers la Suite 9 FPE (précédée par la dématérialisation des dossiers des agents fin 2019), la dématérialisation de l'entretien annuel d'évaluation (ESTEVE), divers travaux (en lien avec la médecine préventive, la prévention des risques, la construction d'un outil décisionnel RH, le vote électronique).

Aujourd'hui, le « cœur SIRH » couvre un ensemble large de fonctionnalités utiles à la gestion des agents. Il permet de produire les actes réglementaires se rapportant à différents domaines de gestion. Il dispose d'un portail agent facilitant la consultation d'informations, et permettant de faire acte de candidature sur des postes vacants. Au-delà du cœur du SIRH, d'autres outils spécifiques ont été développés ou sont en projet, notamment pour la gestion des licences, le suivi des subventions des associations (OSSA), le décisionnel DGAC (volet RH), etc.

La modernisation des outils représente un travail permanent, nécessairement étalé sur plusieurs années et foisonnant. Plusieurs volets sont encore inachevés, même si une étape importante est franchie s'agissant du cœur du SIRH. Les bénéfices de cette modernisation du SIRH restent encore à constater. Néanmoins, il présage d'une meilleure remontée d'information au niveau central, susceptible de mieux répondre au besoin de fiabilisation des données et de montée en gamme en matière de prévision.

Il sera nécessaire d'évaluer jusqu'à quel point le nouveau SIRH allié à la modernisation de la chaîne de paiement élimine les risques d'erreur et d'indus sur les primes (signalés en 2015), comment il accélère la correction des écarts relevés et s'il facilite la fin de gestion. Par ailleurs, l'allongement du délai de réalisation de certains modules (comme le décisionnel DGAC) et la multiplication des sous-projets (ESTEVE, GAUdDI, PADOA, OLAF, OSSA) sont évocateurs d'une difficulté à prioriser les projets ; dans le cadre de projets de cette ampleur, cela peut conduire à s'interroger sur la qualité de l'expression des besoins en début et en cours de projet.

La finalisation de l'outil en 2020 devra être accompagnée d'une évaluation interne de l'ensemble de la démarche, afin de s'assurer de son apport à la mise en place de meilleures pratiques voire de l'existence d'un caractère fédérateur pour l'ensemble des agents impliqués dans la fonction RH. Un tel retour d'expérience serait utile à communiquer à la mission interministérielle.

1.3.3 Des mutualisations restant à réaliser en interne

La recherche de rationalisation des fonctions support dans le cadre du projet de protocole 2020-2024 portait sur les fonctions logistiques, informatiques, financières, achat et RH. Cette notion de mutualisation notamment pour la fonction RH a pu être évoquée lors des précédents protocoles, sans aller à son terme.

Des obstacles (constatés ou encore à confirmer) à la mutualisation ont été relevés. Les économies d'ETP attendues – toutes fonctions confondues – seraient comprises entre une dizaine et une vingtaine d'ETP par an. Des bénéfices d'actions entreprises durant le protocole ne seraient constatés qu'après, du fait de la pyramide des âges des filières administratives. La mise en œuvre pourrait s'avérer compliquée selon la DGAC à cause de son caractère peu consensuel, d'incitations financières jugées insuffisantes par les personnels, d'une mobilité entravée par les contraintes familiales et au final d'un manque de consensus. La mutualisation en matière de RH pourrait se concrétiser par les actions suivantes, évoquées avant la suspension des discussions du prochain protocole, liées à la pandémie.

Au niveau central, il était envisagé notamment la création d'un pôle de formation professionnelle (basé à Toulouse), le passage en gestion intégrée des corps techniques de la navigation aérienne[12] et des ouvriers de l'Etat, la création d'un pôle mutualisé de gestion des comités médicaux (au sein du seul SG de la DGAC), la réorganisation des attributions en matière de GPEC.

Au niveau local, des pistes de rationalisation au sein des SCN, de la DSAC et de la DSNA ont été envisagées et pour certaines présentées lors de l'instruction. La réflexion sur les fonctions support dans les établissements locaux existe mais n'apparaît pas aboutie. Dans plusieurs cas la charge de travail d'agents de fonction support paraît faible aux directions concernées, à plus forte raison dans un contexte de tension sur les effectifs. La recherche d'une meilleure échelle pour ces fonctions est dès lors perçue comme un sujet à traiter. Une relocalisation large voire de l'ensemble des fonctions supports, conduisant à des regroupements régionaux pour les services de la DGAC ou promouvant un nombre important de spécialistes volants sur un large panel de sites, pourrait être une hypothèse de travail, mais reste conditionnée à sa faisabilité. Par exemple, le rapprochement entre centres de la DSNA et de la DSAC peut donner lieu à des interrogations sur la séparation fonctionnelle ; la particularité de besoins locaux peut rendre difficile l'adossement à un marché national où le niveau local verrait ses marges de manœuvre et de choix réduites, engendrant des difficultés nouvelles[13]. De plus, les bénéfices en sont difficilement évaluables à ce stade (un gain de quelques dizaines d'ETP est envisagé à un horizon de plusieurs années). La DGAC est encouragée à poursuivre cette recherche de mutualisation région par région et à faire remonter les propositions concrètes,

[12] Le regroupement de la gestion administrative individuelle et la paye des personnels administratifs a été réalisé dès 2016 et constitue un précédent réussi. L'intégration serait facilitée par le passage à la version 9 du SIRH en mai 2020

[13] Le cas de l'entretien des climatisations pour des espaces sensibles dans les centres locaux, où un opérateur local plus réactif qu'un prestataire national est nécessaire, a été donné. Sans se prononcer sur le bien-fondé de ce seul l'exemple, il illustre la prudence à cultiver devant la diversité des missions support dans le cas des missions de la DGAC.

qu'elle soit ou non transposable dans tous les secteurs, tout en veillant aux effets induits par ces réorganisations.

La dématérialisation des actes RH ou la simplification des procédures internes à l'occasion de l'introduction de nouveaux outils, interministériel ou interne à la DGAC ont été évoquées au 1.3.2.

Les projets envisagés relèvent de l'optimisation de l'existant, voire de l'ajustement. Ils paraissent plutôt adéquats. Individuellement, ces actions ne représentent pas nécessairement un gain très important d'ETP. Celles-ci n'apparaissent pour la plupart ni faciles ni immédiates dans leur mise en œuvre. Leur cumul est susceptible de dégager des marges de manœuvre utiles pour ajuster le fonctionnement des services.

1.3.4 Des mutualisations à engager ou à renforcer avec le reste du ministère

La DGAC n'est pas totalement isolée du reste du ministère en matière de ressources humaines. Lors de la contradiction, la DGAC a précisé que sa *« plus grande autonomie par rapport aux autres directions du MTE ne remet pas en cause [sa] capacité à prendre conscience des enjeux des ressources humaines du ministère »* et que *« sa participation aux instances ministérielles de dialogue social lui permet (…) d'appréhender les problématiques en matière RH et de les décliner au niveau de la direction générale ».*

Des rapprochements ont été engagés entre la DGAC et le secrétariat général du ministère. Par exemple, un effort de rationalisation a été fait pour les recrutements des personnels administratifs de l'aviation civile, qui s'opèrent depuis quelques années par des concours interministériels communs. L'organisation des prochaines élections professionnelles et la mise en place de commissions administratives paritaires communes pour les personnels administratifs sont d'autres illustrations de mutualisations en cours.

De nouvelles pistes de mutualisation doivent être explorées. Elles se justifient d'une part parce que la DGAC risque de devoir ajuster ses effectifs si elle est durablement affectée par une diminution de ses ressources, et d'autre part parce qu'une implication plus soutenue du secrétariat général du MTE apparaît opportune. Ainsi, des mutualisations sont à rechercher en matière d'examens professionnels et de gestion des personnels administratifs, de suivi du temps de travail, de mobilité de logement ou d'offre de formation continue sur les sujets non techniques, où un rapprochement avec le reste du ministère lui permettrait de gagner en qualité et en efficience dans sa gestion.

Au-delà, la DGAC peut être encouragée à conduire avec le sécrétariat général du MTE, des réflexions communes sur l'évolution des statuts et des rémunérations de ses personnels.

2 LE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS

Le pilotage de la masse salariale à la DGAC est un enjeu majeur. Il est assuré à la fois par la maîtrise des effectifs et des coûts salariaux individuels. Jusqu'en 2019, la croissance dynamique du trafic aérien et des ressources affectées a permis d'accompagner une politique salariale consensuelle assortie d'une baisse puis d'une stabilisation des effectifs. Le retournement violent de conjoncture en 2020 et la présente incertitude concernant l'évolution du trafic aérien dans les années à venir annoncent des exercices futurs plus difficiles.

2.1 Des effectifs sous contrainte

2.1.1 Une diminution régulière des effectifs jusqu'en 2017

La DGAC a connu sur la période 2013-2019 une baisse globale de ses effectifs de 4 %. De 2013 à 2016, la baisse est de l'ordre de 1 % par an. Depuis 2017, une stabilisation s'est engagée. L'examen du schéma d'emploi et du protocole social explique ce mouvement (cf. infra).

Tableau n° 2 : Evolution des effectifs (en nombre d'agents et en ETPT)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	*2019*	2019/2013
Effectif physique affecté au 31/12							
10665	**10536**	**10399**	**10309**	**10257**	**10232**	***10202***	**-463**
	-1,2%	-1,3%	-0,9%	-0,5%	-0,2%	*-0,3%*	-4,3%
Emplois en ETP(T)							
10831,4	**10655,96**	**10580,3**	**10465,2**	**10465,32**	**10455,07**	***10440***	**-391,4**
	-1,6%	-0,7%	-1,1%	0,0%	-0,1%	***-0,1%***	-3,6%

Source : DGAC (2019 : bilan social), Cour des comptes

En 2015, alors que le trafic croissait vigoureusement, la DGAC devait assumer une baisse d'effectif réelle (quoique moitié moindre que pour le reste du MTE). Les échanges en comité technique de réseau (CTR) montrent qu'il a pu être demandé que la DGAC soit mieux reconnue comme porteuse d'une mission de sécurité, d'un « *service prioritaire* » à l'instar « *de l'éducation, l'armée, la justice et la police* ». Sans qu'il ait été trouvé un texte gouvernemental reprenant ces termes, la stabilisation du schéma d'emploi est la marque d'une prise en compte

des missions de la DGAC. En amont des discussions sur le nouveau protocole[14], les syndicats ont réaffirmé l'importance centrale de la question de la reprise de la croissance des effectifs. Ce maintien ou la reprise de la hausse des effectifs sont défendus en rappelant la nécessité de maintenir un haut niveau de sécurité, l'accompagnement du déploiement de nouveaux systèmes techniques et la reconnaissance obtenue au travers de la stabilisation du schéma d'emplois. Néanmoins, la recherche de productivité devait être poursuivie.

La répartition des ETPT par catégorie d'emplois et par corps de 2013 à 2018 n'a connu qu'une faible évolution dans l'ensemble, la catégorie C supportant la plus forte baisse absolue.

Tableau n° 3 : Répartition des agents par catégorie

En ETP	2013 (en % de l'effectif total)		2018 (en % de l'effectif total)		Evolution de 2013 à 2018		Est. 2019 (en % de l'effectif total)	
A	6 572,5	60,7%	6 455,9	61,7%	-116,6	-1,8%	6 426	61,7%
B	2 317,5	21,4%	2 294,37	21,9%	-23,13	-1,0%	2 293	22,0%
C et ouvriers	1 474,4	13,6%	1 298,1	12,4%	-176,3	-12,0%	1 241	11,9%
Contractuels	324,9	3,0%	321,5	3,1%	-3,4	-1,0%	372	3,6%
Autres	142,1	1,3%	85,2	0,8%	-56,9	-40,0%	85	0,8%

Source : Cour des comptes, d'après DGAC (données en ETP rémunéré par le BACEA hors ENAC ; pour 2019, données partielles)

La réduction de la catégorie C est due à la baisse du nombre d'ouvriers et d'ADAAC (Adjoints d'administration de l'aviation civile). Cette catégorie a porté près de la moitié de l'effort de réduction des effectifs sur la période. La catégorie A a baissé dans une moindre proportion. Le maintien du nombre de contractuels est lié à la baisse du nombre de fonctionnaires (cf. 2.2).

En 2017, l'âge moyen à la DGAC était de de 45,6 ans pour les femmes et 45,4 pour les hommes[15] contre 42,4 ans dans le reste de la fonction publique d'Etat la même année, et ce malgré des conditions de départ en retraite anticipé[16] pour une part importante de ses agents. Les départs à la retraite anticipés n'ont été que partiellement remplacés et la mobilité externe reste faible (cf. partie 3). Cependant, le profil d'âge des agents affectés au contrôle de la navigation aérienne se distingue du reste de la DGAC : en 2018, 60 % avaient moins de 45 ans. Les autres missions présentent des profils en moyenne plus âgés.

[14] PV CTR mars 2019, déclaration commune CGT, SNCTA, UNSA, CFDT, SNPL, FO : *« Les syndicats de la DGAC ont écrit à Madame la Ministre, et formulent, dans cette enceinte, la demande, dès l'année 2020, d'une hausse du schéma d'emplois de la DGAC au bénéfice de toutes les catégories de personnels. »*

[15] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/CC-2017.pdf

[16] Pour les ICNA, l'âge d'ouverture des droits est fixé à 52 ans et l'âge limite à 59 ans.

2.1.2 La spécificité des statuts

La DGAC emploie principalement des fonctionnaires, appartenant en grande majorité à des corps techniques.

Tableau n° 4 : Répartition des effectifs par catégorie statutaire en 2019 (DGAC, hors ENAC) – en gras les statuts spécifiques à la DGAC

Administratifs (13,5%)	
ADAAC, Adjoints d'administration de l'aviation civile (ADAAC), décret n°93-616	**684**
ADMCV, administrateur civil	35
ASAAC, Assistants d'administration de l'aviation civile (ASAAC), décret n°2012-1508	**396**
ATTAE, attaché d'administration centrale	264
Techniques (75,3%)	
ICNA, Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne , Loi n°89-1007, décret n°90-998	**3739**
IEEAC, Ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, Loi n° 71-458, Décret n° 71-917	**578**
IESSA, Ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne, Loi n°90-557, décret n°91-56	**1348**
IPEF, ingénieur des ponts des eaux et des forêts	114
PNT DGAC, personnels navigants techniques, Arrêté modifié du 6 mai 2011, décret n° 2011-502	**35**
TSEEAC, Techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, Décret n°93-622	**1519**
ITPE, ingénieur des travaux publics de l'Etat	108
TSDD, technicien supérieur du développement durable	201
Autres agents MTE	40
Ouvriers (5,2%)	
Ouvriers d'Etat	469
OPA	66
Contractuels (3,0%)	
Art.84-16 hors médecins	308
Autres (2,9%)	
Autres	243
Médico social	55

Source : Bilan social 2019

Près de 80 % des agents relèvent de corps de fonctionnaires spécifiques aux métiers de la DGAC. Leurs statuts sont fondés sur des textes propres. Les ICNA (ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne) à eux seuls représentent 35 % des effectifs. La spécificité des métiers, la possibilité de s'appuyer sur des statuts propres, le poids des ICNA fondent une partie des particularités de la gestion des ressources humaines de la DGAC.

Sur la période contrôlée, parmi les corps spécifiques à la DGAC, seuls les corps des ASAAC et PNT n'ont pas connu d'évolution statutaire notable. Les évolutions relatives au corps des ADAAC se sont faites dans le même temps que celles d'autres corps de catégorie C de l'Etat (cf. Annexe n° 3). Pour les ICNA, IEEAC, IESSA et TSEEAC, la mise en œuvre du protocole 2016-2019 a entraîné des modifications significatives des grilles de rémunération, des conditions d'avancement, de l'aptitude médicale, etc. examinées plus en détail dans les parties suivantes. Ces évolutions ont été traitées corps par corps, en tenant compte de leur

spécificité, avec peu de recherche de convergence avec d'autres corps équivalents. Toutes paraissent aller dans le sens d'une amélioration de la rémunération indiciaire des agents.

Au-delà du protocole, quelques modifications plus ponctuelles des décrets statutaires ont été pilotées par la DGAC en rapport avec les conditions de recrutement ou de mobilité (cf. Annexe n° 3).

Des évolutions et normes communes ont été imposées à la DGAC comme à l'ensemble de la fonction publique sur la période (notamment au travers de l'action du guichet unique, par la hausse du point d'indice ou la PPCR, cf. 0). Toutefois, les modifications des statuts propres à la DGAC apparaissent avoir été définies en réponse à des revendications des organisations syndicales, avec peu ou pas d'interaction avec le reste du MTE[17], le souci premier étant d'éviter tout recul salarial quelle que soit la situation individuelle rencontrée.

En effet, la DGAC est un interlocuteur direct du guichet unique ; ainsi les textes relatifs aux évolutions statutaires, indiciaires et indemnitaires ne transitent pas par le secrétariat général du MTE. La DGAC souligne que ce fonctionnement est conforme au droit[18], en accord avec le MTE et que néanmoins les textes statutaires sont présentés en CT ministériel. Cette situation atypique est justifiée par la DGAC par sa qualité d'autorité d'emploi sur ses corps spécifiques et du fait de l'existence du BACEA (pour lequel l'analyse de l'opportunité et de la soutenabilité budgétaire côté ordonnateur de mesures relève de la seule DGAC). La faiblesse de la supervision par le secrétariat général du MTE sur le pilotage des ressources humaines est structurelle et assumée. Néanmoins, l'intégration à compter de 2018 du BACEA dans la norme de dépense a contribué à normaliser le traitement de la DGAC et devrait permettre une meilleure supervision des évolutions de la DGAC par rapport aux autres secteurs du ministère chargé de l'environnement.

Des évolutions statutaires restent à conduire en particulier concernant les corps administratifs, dont la spécificité est difficilement justifiable. Le corps des attachés de l'aviation civile est devenu un corps interministériel à gestion ministérielle. Pour les corps administratifs spécifiques à la DGAC restants (ASAAC et ADAAC), la comparaison des périmètre des missions et des grilles indiciaires (cf. Annexe n° 3) avec des corps équivalents met en évidence des facteurs de convergence forts. Selon la DGAC, cette différenciation est « *davantage liée à des raisons historiques qu'à des raisons fonctionnelles, les principales missions de ces corps étant l'exercice de fonctions RH, finances et achat, secrétariat* ». Lors de la contradiction, la direction a bien fait valoir le contenu technique des charges assumées par les agents administratifs (qui justifierait un déroulement de carrière préférentiellement au sein de la DGAC), leur fierté à contribuer aux mission de la direction, leur implication durant la crise

[17] Mais en s'appuyant sur le fonctionnement du guichet unique ; la DGAFP notamment a pu tenir son rôle dans la préparation et la validation des évolutions statutaires.

[18] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, art. 6 II « [le secrétariat général de l'aviation civile] *élabore les textes relatifs aux corps à statut particulier de la direction générale de l'aviation civile, ceux fixant les rémunérations et indemnités de toute nature, ainsi que les règles de mobilité, d'évaluation et de notation.* ». La comparaison avec les autres articles du décret pour les autres directions confirme un traitement spécifique de la DGAC. Toutefois, il est bien indiqué dans la phrase précédente à celle citée qu'il « *(…) élabore,* ***en lien avec le secrétaire général du ministère****, les textes fixant l'organisation des services et applique les modalités juridiques de la gestion des ressources humaines.* ».

mais ces arguments complémentaires ne suffisent pas à justifier la pérénnité de ces statuts particuliers. Ainsi, pour deux des principales implantations en région (Aix, Reims), il n'a pas été trouvé de spécificité des tâches attribuées aux agents relevant de ces corps administratifs. La DGAC permet seulement à une part de ces agents de s'orienter vers des fonctions plus techniques (dont celle d'inspecteur de surveillance). Dans un contexte économique et budgétaire incertain, la DGAC pourrait, au sein du ministère, gagner en fluidité dans la gestion de ses effectifs disponibles et offrir d'autres opportunités à ces agents en envisageant une convergence avec des corps administratifs équivalents, en lien avec le secrétariat général du MTE et la DGAFP[19].

Recommandation n°1 (DGAC, MTE) : Etablir pour 2023 une trajectoire d'extinction des corps administratifs spécifiques de la DGAC.

Enfin, le cadre de gestion des ouvriers reste à préciser. Le protocole 2016-2019 annonce la préparation d'un décret « statutaire » pour les ouvriers d'Etat. Le dossier est ouvert de longue date mais la date de publication des textes était inconnue lors de la rédaction de ce rapport.

2.1.3 Un recours limité aux contractuels

Les contractuels représentent de l'ordre de 3 à 4 % de l'ensemble des effectifs. Le recours à des contractuels est justifié pour :

- répondre au besoin d'une compétence spécifique : métiers rares ou inexistants dans les corps de fonctionnaires, médecins et infirmiers (notamment médecins spécialisés pour l'appréciation de l'aptitude de certains personnels), acousticiens, spécialistes en chimie des explosifs, pilotes contrôleurs, enseignants d'anglais ;
- pourvoir des postes restés vacants à l'issue d'une campagne de mobilité, ou faire face à l'absence d'un agent ou à l'augmentation temporaire de la charge de travail ;
- s'adapter à la réglementation ou d'autres facteurs : recrutement de travailleurs handicapés, contrats d'apprentissage, doctorants, emplois d'ouvriers[20].

La croissance relative du nombre de contractuels sur la période s'explique ntoamment par le recrutement d'ouvriers en remplacement des ouvriers d'Etat et par l'augmentation des recrutements au titre de l'article 4 de la loi n°84-16. Ce dernier type de contractuels apparaît en croissance en raison selon la DGAC du caractère peu attractif de postes, ouverts sans succès aux fonctionnaires, pour des profils plus spécialisés (attaché de presse, médecins, etc.) ou des renforcements temporaires.

[19] Cette orientation sera d'autant plus nécessaire si la politique salariale en matière de prime se rapproche du reste du MTE.

[20] Depuis 2018, suite à l'arrêt des recrutements d'ouvriers d'Etat.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre de contractuels à la DGAC[21]

2014	2015	2016	2017	2018
270	333	324	343	394

Sources : DGAC

La DGAC a choisi de fixer la rémunération des contractuels *« par référence à celle que percevrait le fonctionnaire assurant les mêmes fonctions à niveaux de qualification et d'expérience professionnel équivalents »*[22]. Il est observé que chaque année sur la période contrôlée, le salaire brut moyen annualisé des contractuels recensés est de l'ordre de celui des agents de catégorie B mais avec des maximas dépassant souvent les 150 000 € voire 200 000 € hors charges patronales (2018 et 2019)[23].

Le contrôleur budgétaire effectue le contrôle attendu sur les niveaux de rémunérations ou les durées des contrats, comme le montrent divers échanges écrits consultés. Au-delà du seul contrôle interne, un second regard à l'échelle du MTE, apparaît nécessaire pour évaluer en opportunité les situations en termes de ressources humaines[24]. Un cas particulier, illustratif a été relevé : la fonction de directeur du cabinet du DGAC, qui a vocation à être occupée par un fonctionnaire, l'a été par une contractuelle pendant toute la période examinée. Son niveau élevé de rémunération est équivalent à celui de directeurs d'administration centrale de la DGAC. Il a connu une progression de l'ordre de 2% par an pendant dix ans, avec la validation du contrôle budgétaire. Cette situation est contingente, mais il convient qu'elle ne se répète pas.

Il paraîtrait utile que la DGAC soumette chaque année au secrétariat général du MTE un bilan des recrutements et renouvellements de contrats au titre de l'article 4 et explique comment elle compte en limiter la croissance.

2.1.4 Une baisse du schéma d'emploi interrompue en 2017

2.1.4.1 Analyse des évolutions du schéma d'emploi et de son exécution

L'examen de l'évolution du schéma d'emploi oppose une première période 2013-2016 marquée par une baisse de 100 agents par an et une seconde période 2017-2019 de stabilisation.

[21] La valeur retenue correspond au nombre de contractuels suivant le périmètre le plus large à la différence des données de payes ou du bilan social.

[22] Note DGAC, 15 avril 2019.

[23] Les contractuels ayant un salaire brut maximal dépassant 100 000 € disposent de compétences particulières (pilote contrôleur, médecin expert, expertise technique, informaticiens) et/ou assument des positions à fort enjeu (chef de programme, chef de mission, comptable du budget annexe).

[24] Par exemple, la difficulté à trouver un chargé d'affaires juridiques au siège de la DGAC a justifié le maintien en place d'un contractuel. D'autres cas du même type sont relevés. En l'absence du regard du SG, il est impossible de déterminer si ce type de cas relève d'un défaut de publicité des postes de la DGAC ou d'un défaut de prise de risque de la DGAC dans le renouvellement de ses agents.

Avant 2016, la recherche de productivité s'est notamment traduite par une réduction des schémas d'emplois. Les schémas d'emploi de 2017 à 2020 ont été fixés à 0 suppression d'emploi. Cette décision est cohérente avec le protocole 2016-2019 où les efforts de réduction d'effectifs ne sont plus une priorité en soi, la continuité du service, sa qualité et la capacité à absorber la croissance primant[25] . La stabilisation des effectifs (cf. 2.1) au regard du schéma d'emploi est perceptible à compter de 2018.

Tableau n° 6 : Évolution et exécution du plafond d'emplois du BACEA

en ETPT	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	***2019***	***2020***
Evolution du schéma d'emploi	-100	-100	-100	-100	0	0	*0*	*0*
Plafond d'emplois (LFI ou LFR pour 2018)	11025	10925	10 827	10 726	10 679	10536[26]	*10545*	*10544*
Exécution du plafond d'emplois	10858	10701	10 592	10 498	10 441	10 431	10440	
Écart entre plafond et exécution	-167	-224	*-235*	*-228*	*-238*	*-105*	*-105*	

Source : Cour des comptes, PAP

Le schéma d'emploi est depuis 2013 strictement exécuté au regard du niveau prévu en LFI. La DGAC sous-exécute systématiquement son plafond d'emplois d'environ 2%. Cependant, si le solde est conforme à la prévision, les niveaux d'entrées et de sorties sont supérieurs aux prévisions. Si l'écart apparent à la prévision globale demeure faible, il a été en partie alimenté ces dernières années par des facteurs dont la maîtrise échappe à la DGAC :

- le nombre d'entrées serait plus faible que les sorties malgré les efforts réalisés pour remplir les promotions à leur maximum. Les entrées se réalisent majoritairement en primo-recrutements (+80 % d'entrées par concours) à l'ENAC, par promotion. Les autres entrées, beaucoup moins nombreuses, proviennent essentiellement de mutations de l'ENAC ou de retours de disponibilité ;
- une hausse sensible des départs en retraite avant la limite d'âge a été observée en 2017 et 2018. Cette hausse a été insuffisamment anticipée (cf. 2.2 pour l'effet sur l'évaluation des variations de la masse salariale).

Il existe donc une marge d'amélioration quant à la qualité et la sincérité de la programmation du schéma d'emploi. La valorisation des facteurs d'évolution de la masse

[25] tel qu'exprimée dans les plans de performance du prestataire de services de navigation aérienne.

[26] La loi de finances rectificative 2018 a abaissé les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes afin de ramener la vacance sous plafond à 1%. Le plafond d'emplois 2018 du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » est ainsi passé de 10 677 ETPT à 10 536 ETPT, réduisant ainsi l'écart entre le plafond voté et la consommation effective. Selon ces dispositions, le plafond d'emplois 2019 s'élevait à 10 545 ETPT pour un schéma d'emploi fixé à 0 suppression pour la troisième année. Les écarts s'expliquent par le nombre de départs en cours d'année et l'extension année pleine de 2019 sur 2020.

salariale est faussée par ces écarts importants sur les niveaux d'entrées et de sorties, qui conduisent à minorer chaque année le glissement vieillesse technicité (GVT) négatif (cf. 2.2).

La réduction des effectifs s'est concentrée de 2013 à 2018 sur les ICNA (cf. Annexe n° 4), avec une réduction en nombre d'agents deux fois plus importante que pour les autres catégories. S'agissant de la catégorie 1[27], la réduction a été moindre qu'espérée. La diversité des corps rend la programmation difficile, d'autant plus pour ceux dont la gestion n'est pas assurée par la DGAC (IPEF, ITPE, TSDD). Après trois années de schéma d'emploi sans suppression, la DGAC estimait encore nécessaire un temps d'adaptation interne et avec les services chargés de la gestion de ses corps.

2.1.4.2 Des recrutements pour répondre en particulier aux besoins du contrôle de la navigation aérienne

Sur la période 2013-2018, la DGAC a pu relancer son recrutement. Le mouvement est net à partir de 2017 (447 entrées contre 240 à 270 les années précédentes). Cette reprise est soutenue par une hausse des recrutements d'ICNA et de contractuels à partir de 2017. Sur l'ensemble de la période, la DGAC a pu piloter directement la moitié de ses entrées, sur la base d'un recrutement par concours en très grande majorité sur des corps techniques spécifiques à l'aviation civile[28]. S'agissant des corps administratifs, si la DGAC recrute en partie dans un cadre interministériel, l'ouverture a été limitée ces dernières années, notamment pour les postes ouverts aux lauréats des IRA. Les recrutements d'ASAAC ont été assurés uniquement par la promotion interne. Enfin, la DGAC n'a participé au concours interministériel pour le recrutement d'ADAAC qu'en 2015 et 2016.

Tableau n° 7 : Entrées à la DGAC 2013-2018, par type d'entrée

	Concours*	Contrat	Recrutement	Détachement	Autres**	Total
Nombre d'entrées	1042	217	92	157	461	1969
% des entrées	53%	11%	5%	8%	23%	100%

*Source : Cour des comptes d'après DGAC. * inclus les concours d'ouvriers pour 41 agents ** dont mutations, PNA entrante, retour de disponibilité ou congé parental*

La DGAC dimensionne ses recrutements afin d'assurer la qualité de service attendue en intégrant deux contraintes non corrélées:

[27] i.e. administratifs, cadre et autres selon une nomenclature propre à la DGAC. Cf. Annexe n° 9

[28] Sur la période contrôlée, la DGAC en collaboration avec l'ENAC a organisé chaque année des concours (interne et externe) sur les corps techniques. A partir de 2020, le concours externe ICNA sera organisé par le CCINP (ex concours commun Polytechnique) afin d'élargir la base de recrutement des ICNA. Au demeurant, en 2018, il a été observé que le niveau de recrutement attendu n'avait pas été atteint principalement à cause du manque de candidats au concours interne et non sur le concours externe.

- des engagements pluriannuels (protocoles sociaux, plans de performance), objet de négociations complexes étendues sur plusieurs années, prenant en compte des considérations internes, fondées sur des prévisions du trafic aérien aux trajectoires linéaires ;
- la réalité du trafic aérien, volatile et réagissant quasi instantanément à des facteurs exogènes (crise de 2008, éruption de l'Eyjafjallajökull en 2010, pandémie de 2020), difficilement intégrables aux modèles de gestion.

Lors de la négociation des derniers protocoles – notamment pour le projet de protocole 2020-2024 –, la DGAC a dimensionné ses besoins en fonction d'un scénario de référence fondé sur la poursuite constante de l'augmentation du trafic. La loi de finances pour 2020 avait ainsi prévu le recrutement de quatre promotions de contrôleurs aériens à l'ENAC (au lieu de trois entre 2016 et 2019 et deux les années antérieures à 2016), et la DGAC envisageait de maintenir ce niveau sur la durée du futur protocole alors envisagé pour 2020-2024.

Jusque fin 2019, l'ensemble du système aérien était mis en tension par la hausse du trafic[29]. La crise sanitaire ayant conduit à reporter en 2021 la scolarité des élèves contrôleurs aériens, la DGAC a été contrainte, du fait de la capacité d'accueil de l'école, de revoir à la baisse le niveau des recrutements en 2021 (deux promotions au lieu de quatre envisagées initialement).

Toutefois, lors de l'instruction du présent rapport en 2020, la DGAC considérait que la crise sanitaire ne remettait pas en cause le besoin de recrutement à l'échelle de plusieurs années, du fait des départs en retraite prévisibles, des temps de formation initiale et qualification des contrôleurs aériens, du retour à un trafic équivalent à 2019 possible dès 2024, de la recherche d'une bonne qualité de service (équivalent à 2015).

La DGAC considérait en outre que les gains de capacité pourraient être d'abord utilisés pour fiabiliser le contrôle plutôt que pour rechercher à tout prix une réduction des effectifs. De plus, la prise en compte des enjeux environnementaux et économiques pourrait déboucher à trafic égal sur des besoins supplémentaires en matière de contrôle.

La DGAC a été marquée, comme les autres prestataires de services de navigation aériennes européens, par l'expérience des suites données à la baisse du trafic aérien consécutive à la crise économique de la fin des années 2000. Contraints, les opérateurs européens se sont engagés dans une forte réduction de leurs recrutements de contrôleurs aériens conduisant, compte tenu de la durée de la formation et de la qualification de ces derniers, à une réduction de leurs capacités au milieu des années 2010, lorsque le trafic aérien a crû fortement, entrainant ainsi des retards importants.

Il est compréhensible que la DGAC, instruite par l'expérience des suites données à la crise de 2008, ne souhaite pas procéder à un ajustement brutal à la baisse de ses recrutements à la suite de la chute du trafic aérien. Toutefois, la DGAC doit rester attentive, dans la définition de sa stratégie de recrutement, non seulement aux fortes incertitudes quant à l'horizon de retour à la normale, mais aussi aux évolutions potentielles plus structurelles de la dynamique du

[29] Cette tension se traduisait par une dégradation des délais, en particulier depuis 2016, sur les zones les plus sollicitées ou les zones les moins robustes en moyens. Le phénomène s'observe sur l'ensemble du ciel européen au travers des données d'Eurocontrol.

transport aérien compte tenu notamment des enjeux du changement climatique, des évolutions du tourisme ou des déplacements professionnels.

La DGAC doit également poursuivre la modernisation des outils d'aide au contrôle aérien et de l'organisation du travail (cf. 4. L'organisation du temps de travail) afin de rechercher des gains de sécurité et de productivité. Le pilotage des effectifs peut aussi être renforcé pour mieux anticiper les départs en retraite.

Compte tenu de ces éléments, il est indispensable que la DGAC réexamine chaque année ses perspectives, en lien avec le secrétariat général du MTE, la direction du budget et la DGAFP, pour ajuster la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens à l'évolution prévisible du trafic et aux efforts nécessaires de productivité. En réponse en 2021 à la Cour, le secrétariat général du MTE et la DGAC ont notamment indiqué que « *la DGAC va adapter ses outils de prévision des besoins en recrutement ICNA en tenant compte des différents scénarios de reprise du transport aérien établis par Eurocontrol(…). Une nouvelle trajectoire sera donc proposée à partir de 2021, et revue annuellement. (…)* ».

Recommandation n°2 (DGAC) : Dès 2022, ajuster annuellement la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens à l'évolution du trafic et aux efforts de productivité.

2.1.5 Le recours à l'externalisation

Plusieurs types d'externalisation sont mis en œuvre par la DGAC. Afin de recentrer l'activité des services sur son « cœur de métier » et de bénéficier des compétences et expertises techniques les plus avancées, la DGAC a progressivement externalisé depuis quelques années plusieurs fonctions de soutien mais aussi de support opérationnel à plus forte valeur ajoutée (par exemple le développement des applications informatiques, la formation à l'anglais, l'exploitation des simulateurs de contrôle aérien), représentant plusieurs dizaines d'ETPT sur l'ensemble de la période. S'ajoutent à ces prestations, des missions de contrôle et de vérification dans les domaines de la navigabilité, confiées traditionnellement à un organisme extérieur.

L'intérêt du recours à ces opérations devra être mieux évalué avant et après chaque opération, en tenant compte à la fois du gain en ETPT, de la qualité et du coût des prestations réalisées et de la capacité de la DGAC à en maîtriser les contours par rapport à ses besoins. Au surplus, selon la DGAC, le succès de ces réformes « *repose sur une augmentation des dotations de titre 3 et une définition des besoins adaptée à la cartographie des besoins* ».

2.1.6 La délicate répartition territoriale des effectifs

La DGAC, est implantée sur l'ensemble du territoire national y compris dans les outre-mer. La plupart des services implantés hors de la région parisienne sont des services locaux de la DSNA, de la DSAC et du SNIA (cf. Annexe n° 5).

Tableau n° 8 : Répartition géographique des effectifs

Total DGAC	2013	2018	Part dans l'effectif 2018	Evolution 2013/2018
Ile-de-France	3234	3162	30,9%	-2,2%
Métropole hors Île-de-France	6409	6061	59,2%	-5,4%
Outre-mer	1022	1009	9,9%	-1,3%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

L'Ile-de-France concentre un tiers des effectifs, en raison du poids des services centraux (DG/SG, DTA, BEA) et de l'importance des aéroports franciliens (qui mobilisent 23 % des agents de la DSNA et 38 % de ceux de la DSAC). Dans les outre-mers, les services composent à la fois avec une relative rareté de compétences spécialisées et la nécessité d'une mobilisation adéquate sur une aire géographique étendue.

La DGAC doit organiser un maillage territorial de la filière technique pour répondre aux besoins variés des systèmes à maintenir en conditions opérationnelles, en tenant compte de la disponibilité effective des compétences nécessaires parmi les agents de la DGAC, disponibilité contrainte par les déplacements requis. La difficulté est donc bien d'articuler à la fois la formation des agents, l'évolution des systèmes et leur déploiement (permanent, ponctuel ou à distance) sur le territoire.La DGAC ne dispose pas formellement d'indicateurs transversaux pour guider le redéploiement des effectifs. Le projet de service développé en amont du protocole social de 2016-2019 s'est appuyé sur des constats entité par entité, pour établir des calendriers de modernisation adaptés en fonction des situations particulières. Parmi les leviers, le rapprochement géographique d'entités techniques morcelées a été envisagé dans le protocole de 2016. Les réductions d'effectif sont inégalement réparties entre régions, et suivent des dynamiques différentes selon les services.

2.2 Des coûts salariaux en croissance nette

2.2.1 Un coût par ETP qui croît de plus de 10 000 € en six ans

Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses du budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA)[30]. Elles sont présentées au Parlement par la DGAC comme se stabilisant. Cependant, de 2012 à 2016, la masse salariale a progressé de 0,5 à 2 % par an. La croissance sur 6 ans est donc de près de 10 %. Le pilotage renforcé des emplois et de la masse salariale apparait être le facteur principal de modération de cette hausse. La progression observée apparaît supérieure à celle de l'ensemble de l'Etat (0,0%/an sur la période

[30] Qui finance l'intégralité des dépenses de personnels de la DGAC, au-delà donc des seules opérations de production de biens ou de services donnant lieu au paiement de redevances. Cette anomalie est relevée avec constance dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) relatives au BACEA.

2011-2013, +1,4%/an sur la période 2014-2017). L'évolution du coût par ETPT est encore plus marquée du fait de la baisse des effectifs.

Tableau n° 9 : Evolution de la masse salariale (CAS Pensions inclus)

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LFI	1 137,1	1 138,8	1 144,8	1 142,3	1 183,2	1 203,5	1 212,4
Exécution (RAP)	**1 107,7**	**1 119,3**	**1 135,6**	**1 141,0**	**1 163,9**	**1 182,9**	**1195,4**
Dont CAS Pensions	*247,5*	*257,6*	*260,5*	*261,7*	*266,9*	*268,7*	*273,6*
Evolution	**1,5%**	**1,0%**	**1,5%**	**0,5%**	**2,0%**	**1,6%**	**1,0 %**
Pour mémoire Données de paye	*1 005,5*	*1 086,4*	*1 091,2*	*1 100,1*	*1 134,3*	*1 157,4*	*1 108,6*
	-5,5%	*8,1%*	*0,4%*	*0,8%*	*3,1%*	*2,0%*	*-4,2%*
ETPT	10 831,4	10 655,96	10 580,3	10 465,2	10 465,32	10 455,07	10 417,23
		-1,6%	*-0,7%*	*-1,1%*	*0,0%*	*-0,1%*	*-0,4%*
Masse salariale par ETPT en €	102 267	105 040	107 332	109 028	111 215	113 141	114 742
		2,7%	2,2%	1,6%	2,0%	1,7%	1,0%
MSPA (hors CAS), en €	79 417	80 866	82 710	84 021	85 712	87 431	88 478
		1,8%	2,3%	1,6%	2,0%	2,0%	1,2%

Source : note DGAC sur PLF 2019, données DGAC, traitement Cour des comptes

2.2.2 Le poids des protocoles sociaux dans la progression de la masse salariale

De 2014 à 2016, la croissance de la masse salariale a été soutenue, notamment par l'augmentation des dépenses catégorielles encadrées par les protocoles sociaux. En 2013 et 2014, le GVT négatif l'a nettement emporté. La hausse nette du GVT positif à partir de 2015 pourrait traduire l'effet à la fois du vieillissement global d'une partie des effectifs et des revalorisations de grilles et des parcours. En 2018 et 2019, l'évolution marquée du GVT négatif s'explique par une augmentation du nombre de départs en retraite.

Tableau n° 10 : Détail de la variation de la masse salariale

en M€ et hors CAS Pensions	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Socle exécution n-1 (périmètre n*)	**856,6**	**840,5**	**858,0**	**860,0**	**866,4**	**885,1**	**905,9**
Rebasage							10,2
GVT négatif (effet noria)	-15,3	-14,8	-15,4	-13,6	-16,6	-19,2	-20,7
schéma d'emploi	-4,8	-3,5	-3,6	-4,8	-1,9	-0,5	1,0
mesures générales	0,5	1,0	0,9	2,7	3,9	0,4	0,0
mesures catégorielles	2,4	8,6	6,3	7,3	18,2	13,6	7,0
GVT positif (mesures individuelles)	10,3	10,7	15,6	16,9	17,3	18,0	18,3
mesures diverses	10,5	19,2	13,3	10,7	-1,8	5,6	0,0
Exécution n	**860,2**	**861,7**	**875,1**	**879,3**	**897,0**	**914,2**	**921,7**
GVT solde	-5,0	-4,1	0,2	3,3	0,7	-1,2	-2,4

*Source : DGAC, NEB. *l'évolution du périmètre conduit à ne pas avoir d'égalité entre l'exécution n et le socle n*

La DGAC met en avant quant à elle plusieurs raisons pour expliquer la croissance de la masse salariale en 2017 et 2018 dans un contexte de stabilisation des effectifs :

- la mise en œuvre en année pleine des mesures du protocole 2016-2019 ;
- le report en 2018 de la programmation de la mesure protocolaire non exécutée en 2017 (2,3 M€ au titre de la performance collective) (et de 5 M€ de 2013 à 2014) ;
- l'augmentation de la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) de 2 M€ en 2018 ;
- la création de l'indemnité compensatrice de la CSG (5,9 M€) et dans le même temps suppression progressive de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG.

Le coût spécifique des protocoles sociaux au travers de l'évaluation des NEB

Les mesures salariales annoncées dans le protocole 2013-2015 visaient à accompagner des évolutions structurelles (suppression d'implantations, transfert d'activité au secteur privé, modernisation de fonctions supports, etc.). Le protocole 2016-2019 cherchait à accompagner le renforcement de l'unité de la DGAC et l'augmentation des trafics. Au-delà des montants spécifiquement identifiés ci-après comme liés au protocole, des évolutions plus larges (refonte des grilles statutaires, évolution des effectifs) ont trouvé un cadre d'accompagnement avec les protocoles : leur impact va donc au-delà des mesures recensées, rendant l'analyse purement comptable délicate.

Pour le protocole 2013-2015, les principales mesures d'accompagnement, présentées par la DGAC comme ayant une traduction dans la masse salariale, ont été (à plus de 95%) des revalorisations indemnitaires, très majoritairement orientées vers les personnels techniques. Par ailleurs, une partie de l'accompagnement du changement a pu s'appuyer sur d'autres mesures évoquées dans le protocole (par exemple la prime de redéploiement des compétences ou des évolutions sur la NBI).

Pour le protocole 2016-2019, les actions mises en avant par la DGAC ont été ventilées entre des revalorisations indemnitaires (de l'ordre de 10 %), un volet « *nouvelle organisation du contrôle* aérien », un volet « *nouvelles exigences réglementaires et amélioration des compétences des corps techniques* » et des mesures diverses (PPCR, mesures statutaires, emplois fonctionnels, fin de carrière des ICNA). Le lien apparaît plus explicite entre les orientations de l'activité de la DGAC et les actions salariales entreprises.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du BACEA ont évoqué de 2013 à 2019 le coût des protocoles sociaux (cf. aussi Annexe n° 6). Les coûts des mesures catégorielles pour les protocoles 2013-2015 (27 M€) et 2016-2019 (46 M€ hors PPCR) ont été bien anticipés, l'exécution étant très proche des montants annoncés à la signature des accords. La programmation est respectée en volume, nonobstant les décalages d'un exercice à l'autre intervenant surtout en cours d'année. Le coût des protocoles sociaux correspond à quelques millions d'euros près aux mesures catégorielles.

Tableau n° 11 : Coûts annuels des protocoles sociaux

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total
Protocole 2016-2019	-	-	-	2,1	18	15,9	7,02	46 (est. 2020 inclus, hors PPCR)
Estimation initiale (début du protocole)	-	-	-	-	*21,5*	*17,6* [II] *16,8* [III]	*12,7* [III] *10,3* [IV]	*55 (dont 10 M€ PPCR)*
Protocole 2013-2015	0	13,3	8,3	6,1	-	-	-	27,7
Estimation initiale	*8,6*	*7,2*	*7*	*4,6*	-	-	-	*27,4*
Protocole antérieur	2,4[I]	0,3	0,4	0,5	0,21	-	-	n.d.
Total de l'année	2,4	13,6	8,7	8,7	18,23	15,9	7,02	
Estimation en LFI	*n.d.*	*6,4*	*7,3*	*n.d.*	*21,5*	*17,6*	*12,7*	

Source : Cour des comptes, NEB BACEA 2013 à 2019 [I] *(dont 2,1 pour le protocole 2007-2009).* [II] *estimation début 2018.* [III] *estimation début 2019.* [IV] *estimation début 2020.*

Les protocoles sociaux se traduisent par environ 10 M€ de mesures salariales par an en moyenne sur la période. Le protocole social 2016-2019 a représenté ainsi un coût de 7,02 M€ en 2019 alors que des mesures dont l'application était prévue en 2019 sont reportées en 2020 pour un montant de 3,31 M€. Les mesures prévues au protocole réduisent les marges de manœuvre du BACEA et affectent sa soutenabilité à moyen terme. Un bilan des protocoles sociaux ne saurait certes se réduire à ce seul indicateur de coût. Par exemple, des contreparties en matière de productivité sont attendues et pourraient être portées au crédit des protocoles mais leur impact direct n'est pas aujourd'hui mesuré de façon indiscutable.

2.3 Une rémunération moyenne en forte hausse

Dans un contexte de rémunération totale élevée, la DGAC a explicitement visé un rééquilibrage progressif (sans l'atteindre) au profit de la rémunération indiciaire pour tous les corps - la part des primes ayant été de longue date importante – en tenant compte de spécificités des missions rencontrées. L'examen de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP, cf. Annexe n° 7) montre que l'accès – assez large à l'échelle de la DGAC - à la NBI pèse sur l'évolution de la RMPP, en hausse annuelle moyenne de l'ordre de 1,7 à 2,6% par an suivant les années. L'augmentation de la rémunération indemnitaire est soutenue par l'augmentation des primes pour les personnels techniques au titre de leurs parcours de carrière et de l'acquisition de leurs qualifications sur site, mise en œuvre des mesures protocolaires.

2.3.1 La rémunération indiciaire et la NBI

Depuis la fin des années 90 la part de la rémunération indemnitaire a un peu augmenté à la DGAC. La DGAC a réaffirmé à partir de 2016 sa volonté d'un rééquilibrage progressif au profit de la rémunération indiciaire pour tous les corps de catégorie A, B et C. Deux moyens ont été exploités : la revalorisation des grilles des catégories A et B, la mise en place de nouvelles grilles pour la catégorie C (construite sur 3 grades au lieu de 4 jusqu'en 2016).

Le protocole 2016-2019 a visé la revalorisation des carrières en agissant sur la grille indiciaire. Sa mise en œuvre par voie de décrets s'est faite en 2017 et 2018, dans le même temps que des réformes touchant l'ensemble des fonctionnaires d'Etat. Elle s'est traduite notamment par une augmentation de l'indice sommital, l'augmentation en conséquence des échelons intermédiaires, la fusion de grades. Hors grade d'élèves, les augmentations des grilles vont (s'agissant des échelons extrêmes des grades) de 0,5% à 16,3% pour les ICNA, de 0% à 10,7% pour les IEEAC, de 1,2% à 16,4% pour les IESSA, de 3,1% à 19% pour les TSEEAC. Il est manifeste que le protocole a encadré une évolution forte des grilles des corps propres à la DGAC.

Dans l'examen des rémunérations, la NBI a été intégrée à la rémunération principale. Les montants accordés au titre de la NBI sont compris entre 17 et 21 M€ suivant les années. Le bénéfice d'une NBI a été ouvert à différentes catégories des personnels techniques et administratifs. Cette ouverture est large (cf. Annexe n° 7). Selon les données de paye, près de 60% des agents de la DGAC ont été bénéficiaires de la NBI sur la période contrôlée pour un montant moyen annuel de 3 150 €[31]. Dans le cas des ICNA par exemple, le dernier arrêté en date (27/09/19) porte le plafond de bénéficiaires potentiels de ce corps à 2 921 agents (soit près des trois quarts des ICNA en poste à la DGAC)[32]. Le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter dans les catégories A et B. Cette faible sélectivité justifierait à elle seul un réexamen des conditions d'attribution.

Les objectifs assignés à la NBI par la DGAC semblent fluctuants. Le principe d'une NBI *« liée non seulement aux fonctions mais aussi à l'expérience »*[33] remonterait selon la DGAC au protocole de 1994, mis en œuvre par le décret n°99-581 du 9 juillet 1999 relatif à l'attribution d'une NBI au profit des personnels techniques gérés par la DGAC. Lors de la négociation du protocole 2013-2015, la DGAC, afin de *« valoriser les fonctions exercées* », a cherché « *à pouvoir augmenter le nombre de points de nouvelle bonification indiciaire attribué aux personnels techniques, dans une proportion qui sera issue de la négociation et de l'étendre aux personnels administratifs en supprimant la « NBI Durafour* »[34]. De plus, il semble que l'âge (au-delà de 35 ans) soit le principal indicateur pour juger de l'expérience acquise. Enfin, un objectif de maintien de rémunération a pu aussi être ponctuellement poursuivi[35]. Une telle mise en œuvre de la NBI apparaît contraire aux objectifs de ce régime.

---

[31] Pour mémoire, alors que plus de la moitié des agents de la DGAC sont des femmes, seuls 30 % des bénéficiaires de la NBI sont des femmes en moyenne. De plus, la moyenne de NBI perçue pour les femmes est de 2 499 € contre 3 438 € pour les hommes. L'écart est nourri par une moindre proportion de femmes en catégorie A mais aussi par une perception moindre en moyenne quelle que soit la catégorie. Il n'a pas pu être examiné le lien entre NBI et quotité de travail, à supposer qu'il y en ait un.

[32] Le nombre d'ICNA effectivement bénéficiaires de la NBI en 2019 a été 2531, soit de l'ordre des deux tiers des ICNA de la DGAC.

[33] Communication de la DGAC à la Cour, 2020.

[34] Document communiqué par la DGAC, non daté *« Réunion interministérielle : Protocole DGAC 2013-2015, Principaux points restant à arbitrer* », point 5. Le reste du document, notamment le point 15, montre que la NBI a été un levier pour « *engager les négociations avec les organisations syndicales dans un climat de confiance* ».

[35] Lors de la disparition de postes de régisseurs d'avance, il est possible que l'attribution d'une NBI ait été utilisée comme compensation à une perte de revenu et non comme valorisation d'une responsabilité nouvelle. Cf. PV de CTR du 29 juillet 2015

La mise en place du RIST (régime indemnitaire simplifié applicable aux corps techniques) et la réflexion sur la rémunération indiciaire auraient dû donner lieu à un réexamen plus approfondi de la NBI, qui apparaît répondre pour partie aux mêmes enjeux.

Aujourd'hui, la DGAC conserve un traitement distinct s'agissant de la NBI : le décret n°2020-710 du 10 juin 2020 fixant les conditions d'attribution de la NBI concernant d'autres catégories de fonctionnaires que les agents de la DGAC n'a pas abrogé le décret de 1999. Une actualisation de l'arrêté d'attribution spécifique à la DGAC a été publié fin 2020[36] ; il a notamment modifié le nombre d'emplois pouvant bénéficier de la NBI, qui augmente de 5% (+30 emplois) pour les IEEAC et de 3% (+94 emplois) pour les ICNA.

Recommandation n°3 (DGAC) : Au plus tard en 2023, réserver l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), conformément à sa vocation, à la seule valorisation de certaines responsabilités et fonctions.

2.3.2 Des régimes indemnitaires complexes et généreux

2.3.2.1 Des primes très nombreuses et élevées

Les rapports antérieurs de la Cour[37] avaient relevé le caractère coûteux de la politique de rémunération du fait notamment de régimes indemnitaires irréguliers. En 2009, la régularisation en avait été demandée aux termes du référé du 31 juillet 2009. En 2010, il avait été relevé que les protocoles sociaux conduisaient à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires.

Dès 2011, la DGAC a mis fin aux pratiques les plus contestables et régularisé des régimes indemnitaires au travers de trois décrets et douze arrêtés. En 2013, lors de l'examen du mandat de négociation du nouveau protocole 2013-2015[38], la validation des principales orientations (dont le volume des mesures catégorielles) était subordonnée par le cabinet du Premier ministre au respect notamment d'un étalement de la revalorisation des primes sur la durée du protocole en conservant un lien entre les mesures de productivité et la revalorisation.

Les données de paye montrent que le nombre de primes et indemnités n'a pas baissé (même si des restructurations sont intervenues, cf. infra). En 2010, 126 primes et indemnités étaient référencées, 127 en 2013, 137 en 2018[39]. Seule une partie de ces dispositifs est propre à la DGAC, qui ne peut donc agir en toute autonomie que sur une fraction de ce nombre (concentrant cependant l'essentiel des montants, voir ci après). Malgré des évolutions sur les

[36] Arrêté en date du 23 décembre 2020..

[37] Rapport public thématique sur la navigation aérienne (2002), l'examen des suites ayant donné lieu ultérieurement à un référé, et insertion au rapport public annuel de 2010 sur le personnel de la navigation aérienne.

[38] Compte rendu de la réunion interministérielle du 3 juin 2013

[39] La DGAC décompte une quarantaine de primes au sens strict.

primes les plus importantes, cette multiplicité apparaît comme un obstacle à la simplification de la gestion et au management des agents.

Tableau n° 12 : Primes et indemnités versées

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prov.)	2013 à 2018
Montant des primes et indemnités	377,68	370,64	376,95	372,12	383,44	384,11	356,61	393,18	412,03	409,26	+10,7%
En % coût salarial brut	35,6%	35,1%	35,4%	37,0%	35,3%	35,2%	32,4%	34,7%	35,6%	n.c.	
Dont sur les 10 premières	305,9	304,08	304,42	300,07	310,08	306,95	287,45	298,69	345,23	340,41	+15,0%

Source : Cour des comptes. Les données de paye correspondent aux montants versés.

Le montant des primes et indemnités versées a crû de 10% entre 2013 et 2018. La croissance des montants de primes a suivi le mouvement de hausse très dynamique du trafic[40] et de maîtrise des effectifs. Cette évolution traduit un pilotage par la ressource, insuffisamment subordonné aux efforts de productivité individuelle. Ainsi, un agent a perçu en 2018 de l'ordre de neuf primes et indemnités (pour un montant moyen annuel par prime de 4 520 € ou 38 650 € par agent). 80% des montants hors rémunération principales se concentrent sur dix dispositifs. 95% des montants des 20 principaux dispositifs (dont les différents volets du RIST, cf. annexe 8) se concentrent sur des régimes que la DGAC définit de façon autonome. Six des primes et indemnités recensées ont représenté moins de 200 € en moyenne par agent[41], 75 concernent moins de 10 agents et 25 donnaient lieu à des versements supérieurs à 10 000 € par an et par agent.

A l'échelle de la DGAC, la part des primes dans la rémunération est restée assez semblable sur l'ensemble de la période. En effet, les montants de primes ont progressé légèrement plus vite que la masse salariale totale. Les primes et indemnités ont représenté de l'ordre de 35% (30% pour les primes s.s.) du coût salarial brut. Nombre des agents de la DGAC sont soumis à des contraintes de service, ce qui contribue à expliquer la proportion importante de primes quelle que soit la catégorie[42]. Les ICNA, les IESSA et les TSEEAC ont ainsi plus de la moitié de leur rémunération brute constituée de primes.

[40] En cas d'inversion de tendance du trafic, la poursuite de la croissance des primes serait plus difficile à justifier au regard du lien attendu depuis au moins 2013 entre évolution des primes et efforts de productivité.

[41] Indemnité différentielle SMIC, indemnité difficulté administrative (27 € en moyenne par agent, 311 agents), indemnité première embauche (75 € en moyenne), indemnité travail dangereux ou salissant (15 € en moyenne, 12 agents), indemnité compensatrice (2 agents, 148 € par agent). Ces primes n'ont pas été définies par la DGAC.

[42] Pour l'ensemble de la fonction publique d'Etat, le rapport entre les primes et l'ensemble du salaire brut était de l'ordre de 20% en 2017. Pour les ingénieurs de l'Etat, ce ratio était en moyenne de 34% ; pour les emplois d'encadrement et de direction de catégorie A+ il était de 43%.

2.3.2.2 Des évolutions du fait du RIFSEEP et des protocoles sociaux notamment avec l'introduction du RIST

Aux évolutions propres à la DGAC et à ses corps se sont ajoutées celles induites par l'introduction du dispositif interministériel du RIFSEEP[43] entré en vigueur progressivement suivant les corps concernés. Le RIFSEEP a cependant été appliqué à la DGAC en tenant compte de sa spécificité. Sur la période, des modifications significatives ont touché les régimes des ouvriers d'Etat et les personnels navigants techniques.

Du fait de ces évolutions conjointes, la liste des vingt principales primes a été profondément modifiée entre 2014 et 2018 (cf. Annexe n° 8). S'agissant des corps techniques de la DGAC, le régime indemnitaire a profondément évolué à compter du 1er juillet 2017. 2017 a été une année charnière avec la substitution du RIST avec ses différentes composantes à l'EVS (exploitations, vacations, sujétions) aux principales primes.

Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP a marqué une étape. Les personnels administratifs de la DGAC ont pu rejoindre le dispositif. Il a en revanche été demandé l'exclusion des personnels techniques de la DGAC en raison de « *la spécificité de leurs missions, de leurs responsabilités et de leur régime indemnitaire*» .

Dans le protocole 2016-2019, la simplification des régimes indemnitaires a été mise en avant, leur complexité ayant été reconnue : structures différentes entre les quatre corps (ICNA, IEEAC, IESSA et TSEEAC), multiplicité des primes et des textes afférents, interdépendance des primes entre elles. Trois principes devaient guider la simplification selon le protocole l'« *affirmation de l'unité de la DGAC »,* la *« simplification du dispositif »,* la *« préservation des dispositifs de maintien indemnitaire spécifiques liés à la qualification. ».*

Cette réforme s'est concrétisée dans un décret[44], plusieurs arrêtés et la mise en place d'une indemnité constituée de quatre parts liées 1- à la fonction exercée, 2- à l'expérience professionnelle, 3- à la licence européenne de contrôle, 4- aux qualifications et habilitations. La première part connaît des modulations pour prendre en compte des contraintes de services ou des fonctions spécifiques, favoriser l'attractivité de certains sites (aérodromes des groupes F et G) ou pour les seuls IEEAC garantir le niveau précédemment atteint dans le cadre du RIST. La seconde part a intégré pour les IESSA une augmentation afin de tenir compte des « *efforts d'adaptation aux évolutions technologiques et contextuelles »*[45] ou une revalorisation de 35 € pour les OPA. Dans la troisième part, une augmentation pour les ICNA et les TSEEAC de l'indemnité spéciale de qualification[46] a pu être intégrée sans incidence sur le maintien du supplément d'indemnité spéciale de qualification (SISQ).

---

[43] Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire.

[44] Décret n°2016-1869 du 26 décembre 2016 fixant le régime indemnitaire applicable aux corps techniques de la direction générale de l'aviation civile.

[45] Point 3.3.2.8 du protocole de 2016.

[46] Pour mémoire, un prélèvement sur l'ISQ alimente le fonds nécessaire au versement de l'allocation temporaire complémentaire (ATC). L'ATC bénéficie aux ICNA radiés des cadres par limite d'âge ou sur leur demande à compter de leur cinquantième deuxième anniversaire ou pour invalidité. Elle vise à atténuer la perte de

Divers ajustements de ce type, visant manifestement à tenir compte de la diversité des situations individuelles rencontrées, ont assuré une transition d'un régime à l'autre, favorable aux agents. En 2018, le RIST et ses quatre composantes représentaient près de 70% du régime des compléments à la rémunération principale.

La mise en œuvre à la DGAC du RIFSEEP a concerné l'ensemble des corps de la filière administrative et de la filière médico-sociale avec un étalement des dates de mise en application comprise entre juillet 2015 et janvier 2017 suivant les corps[47]. La transposition de niveaux en un nombre réduit de groupes ne permettait pas de valoriser certaines fonctions ; des sous-groupes ont été introduits.

Les réformes conduites par la DGAC depuis 2013 ont permis de réduire la complexité comme le montre la place prise par le RIST (cf. Annexe n° 8), qui rend un peu plus lisible le régime des primes. Cependant le nombre de dispositifs conduit à une dispersion des montants attribués et les modalités de gestion n'ont pas éliminé quelques difficultés de gestion (cf. Annexe n° 8). L'attention de la DGAC est néanmoins appelée sur ces points (notamment les délais de paiement) dans le cadre d'éventuelles réformes de ses primes et des modalités de gestion en particulier au niveau local.

La DGAC a engagé pour certaines primes des actions pour en améliorer la gestion. Il subsiste une interrogation sur la légitimité de certains dispositifs au vu de leur montant (très faible ou très important rapporté à la moyenne par agent), mais qui ne relèvent pas toujours de la seule responsabilité de la DGAC. Les axes d'actions pouvant être suggérés passent par l'identification des dispositifs réellement indispensables, la suppression de dispositifs et l'amélioration de la gestion de ceux restant. Un effort tout particulier devrait être réalisé pour renforcer l'intéressement à la performance collective lorsque les conditions économiques seront réunies, le dispositif de prime d'intéressement ayant montré ses limites.

La prime d'intéressement à la performance collective des services

Les protocoles sociaux 2013-2015 et 2016-2019 ont prévu une prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPC), dans le cadre du décret n°2011-1038 instituant les primes d'intéressement pour plusieurs administrations. La connexion entre cette prime et un réel effort– de la DGAC comme des agents - paraît de fait limitée, quasi inconditionnelle, ce qui pourrait être en contradiction avec l'esprit du décret[48].

Cette prime annuelle, d'un niveau constant de 100 € puis 200 € à compter de 2017 est accordée à plus de 80% des agents, en intégralité. A l'origine (2014), cinq indicateurs ont été envisagés[49] ; quatre seulement ont été pris en compte (relatifs à la maîtrise de la dette, à l'augmentation du trafic passager, au taux « effective implémentation », au niveau d'efficacité du système de management de la sécurité). Cependant les cibles à atteindre ont été presque mécaniquement atteintes. L'atteinte des cibles est désormais certifiée par le CGEDD (art. 4 arrêté du 2 octobre 2018), ce qui renforce la crédibilité du dispositif et doit être conservé le cas échéant.

niveau de vie. Les NEB 2018 et 2019 relatives au BACEA évoquent la gestion de cette ATC. Ce calcul est réalisé hors de la part « complément » de la troisième part du RIST, cf. art. 11 du décret n°2016-1869.

[47] Par exemple, pour la filière administrative, le plafond de l'IFSE était trop bas, nombre d'agents étant à moins de 50 € du plafond (63% des assistants de service social, 40% des adjoints, 35% des assistants). Pour yrépondre, une prime a été créée l'indemnité spécifique de technicité (IST), propre à la DGAC.

[48] Au demeurant, la circulaire de 2011 (NOR : MFPF1123574C) qui accompagne ce décret laisse une grande marge de manœuvre dans l'interprétation du texte.

[49] Respect du schéma d'emploi, maîtrise de la dette, augmentation du trafic des passagers, nombre d'organismes surveillés, niveau d'efficacité du management.

La PIPC est d'un niveau faible au regard de la rémunération moyenne. Son effet incitatif et son utilité comme signe de reconnaissance des efforts consentis paraissent plus que discutables[50]. Dans le contexte d'effondrement attendu des trafics et des redevances en 2020, la Cour recommande la suppression de cette prime, ou au moins une révision des critères à atteindre.

Lors de la contradiction, la DGAC a indiqué mettre en suspens son dispositif actuel d'intéressement, arrivé de toute façon à échéance, et que « *Lorsque les effets de la crise sanitaire seront terminés et que le trafic aérien aura retrouvé un niveau acceptable, [elle] engagera une réflexion sur la définition d'un nouveau programme d'objectis de performance.* »,.

Recommandation n°4 (DGAC) : Refonder le dispositif d'intéressement à la performance collective.

2.3.2.3 Rémunérations accessoires, avantages en nature, actions sociales,

Au-delà de leur rémunération, les agents de la DGAC bénéficient de quelques prestations et d'avantages, dont le recensement et l'évaluation du coût restent difficiles. Les prestations collectives (activités culturelles et sportives, etc.), pouvant être comparées à celles du même type, offertes par un comité d'entreprise, sont gérées par des associations subventionnées. La Cour a examiné les actions sociales dans deux insertions récentes. Le présent rapport ne revient pas sur ces points[51 et 52].

A cela s'ajoutent les avantages en nature au sens strict, qui, à la DGAC, sont liées à une fonction. Deux catégories sont distinguées, les véhicules et les logements[53]. S'agissant du logement (cf. Annexe n° 11), sans que cette situation soit spécifique à la DGAC, l'offre actuelle pourrait constituer un frein à la mobilité[54]. Un bilan sur l'investissement utile apparaît nécessaire.

2.3.3 Des éléments comparatifs des rémunérations globales

La comparaison avec les pays européens est mise en avant par les différents interlocuteurs. Elle tend à montrer que les contrôleurs aériens français ne sont pas payés plus

[50] Cf. en partie 3 les éléments sur la difficulté mise en avant la DGAC à établir un lien entre productivité individuelle et rémunération dans le cadre des expérimentations.

[51] Insertion au RPA 2013, tome I, « La DGAC : une action sociale généreuse et coûteuse ».

[52] Insertion au RPA 2017, « L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile un immobilisme persistant pour un coût élevé » ; NEB BACEA 2018

[53] Les agents de la DGAC ne bénéficient plus de billets à tarification particulière depuis le 1er janvier 2014. Les billets émis en 2013 n'étaient plus utilisables au-delà du 31 janvier 2014. Jusqu'à 3 billets par personne éligibles étaient admis.

[54] 174 postes ouvrent l'accès à un logement au titre de la nécessité absolue de service, mais, suivant le dernier recensement disponible, seuls 84 agents en 2018 occupaient effectivement un tel logement. Au-delà, la DGAC offre un appui en matière de logement au travers d'aides financières (aide à l'installation, 105 bénéficiaires en 2019 par exemple) et par l'accès au parc locatif réservé à la DGAC ou au parc interministériel, à l'instar d'autres administrations.

que les autres, voire relativement moins. A l'échelle européenne, la comparaison des seules rémunérations est utile mais renvoie aux spécificités des métiers du contrôle aérien ou du cadre national (cf. en annexe n°10 les informations issues des données d'Eurocontrol). Ainsi, à la différence de la quasi intégralité de leurs homologues, il est rappelé que les contrôleurs aériens français sont fonctionnaires et bénéficient à ce titre d'un statut particulièrement protecteur.

L'utilisation du niveau de rémunération des contrôleurs aériens européens comme argument pour le maintien voire la hausse de celui des contrôleurs aériens français est contestable car le niveau atteint est déjà respectable au regard de la compétence et du nombre d'heures en poste, la durée de la carrière par comparaison avec le reste de la fonction publique d'Etat française. De plus, l'absence de départ vers des pays frontaliers et les différences de niveau de vie, de système de retraite et de protection sociale affaiblisse la comparaison. Enfin, la productivité de l'ensemble de la DSNA comparable aux autres pays ne plaide pas pour une augmentation, alors même qu'une hausse de productivité est mise en avant pour justifier du niveau important des primes.

La comparaison avec le reste de la fonction publique française fait apparaître des niveaux de rémunérations élevés, pour les ICNA comme pour les autres agents de la DGAC (cf. annexe 10). Par catégorie d'agents, les rémunérations moyennes suivantes sont constatées dans les données de paye :

Tableau n° 13 : Salaire brut annuel moyen 2017 par agent, hors charges patronales, en €

Catégorie	**DGAC**	**Fonction publique d'Etat**	**MTES**
A	88 019	43 428	57 915
B	53 135	36 048	37 033
C	43 034	28 944	31 612
*Contractuels**	50 757	30 696	48 016

** Les valeurs où la durée travaillée n'a pas été renseignée ont été exclues. Autres éléments de comparaison pour mémoire :*

- *Catégorie A, les ingénieurs de l'Etat (hors A+, hors militaires) avaient en 2017 un salaire brut moyen estimé à 52 272 €, les professeurs certifiés et agrégés à 41 964 €,*
- *Catégorie B, greffiers 32 160 €, instituteurs 33 252 €, brigadiers 42 216 €*
- *Catégorie C, Adjoints administratifs et adjoints techniques 28 536 €*

Source : Cour des comptes (Données de paye) ; Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (édition 2019), Ministère de l'action et des comptes publics (p171, p528 et suivantes)

La comparaison avec le reste du ministère de la transition écologique confirme un niveau particulièrement élevé des salaires pour l'ensemble des catégories. L'hétérogénéité des situations rencontrées dans la fonction publique d'Etat nécessite de rechercher les principales causes d'écarts, qui n'apparaissent être ni l'âge moyen, ni le niveau d'astreinte.

Il serait utile que la DGAC vérifie et démontre que les niveaux totaux de rémunération atteints, notamment pour les ICNA, et les évolutions sont cohérents avec les compétences mobilisées et le niveau d'engagement, afin de s'assurer d'un traitement équitable entre catégories du personnel au regard de la fonction assumée pour la partie de salaire propre à la fonction.

3 LA GESTION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

3.1 Une politique de recrutement à améliorer sur quelques points

3.1.1 Un recrutement des personnels administratifs à mutualiser

Pour le recrutement de ses personnels fonctionnaires, la DGAC organise des concours et des examens professionnels. Elle recrute également depuis 2019 par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière (PACTE). En complément, la DGAC embauche de façon régulière des personnels contractuels.

Les agents des corps techniques de l'aviation civile de catégorie A (IEEAC, ICNA, IESSA) et B (TSEEAC) sont recrutés chaque année sur concours internes et externes, sur examens professionnels et sur sélection professionnelle. Quelques ICNA sont également ponctuellement recrutés par concours sur titres (en 2011, 2012 et 2019). Les concours externes sont organisés par le service des concours communs des instituts nationaux polytechniques (IEEAC, ICNA à compter de 2020) ou par l'ENAC (IESSA)[55].

Pour les agents des corps administratifs, le recrutement sur concours se fait en partie par des concours interministériels communs : quelques postes d'attachés sont proposés aux lauréats des instituts régionaux d'administration (4 en 2020) et quelques postes de catégorie C aux lauréats des concours communs interministériels de 2015 et 2016. Depuis 2017, le recrutement de ces personnels se fait sans concours. Des examens professionnels sont également organisés chaque année en vue du recrutement (changement de catégorie) ou de l'avancement (changement de grade) des personnels de catégorie A (attaché d'administration de l'Etat), B (assistant d'administration de l'aviation civile) et C (adjoint de l'administration de l'aviation civile).

Ces procédures de recrutement, qui consistent en des épreuves écrites et orales spécifiques avec des calendriers distincts pour chacun des corps et grades, s'expliquent par la qualification « aviation civile » de ces personnels administratifs. Leur organisation entraîne toutefois un coût financier et humain qui semble disproportionné par rapport au nombre de postes offerts. Ainsi, en 2020, trois examens professionnels ont été organisés en vue du recrutement de huit agents (trois attachés, deux assistants de classe supérieure et trois assistants de classe normale) et trois autres pour l'avancement de douze agents (deux attachés, cinq assistants de classe supérieure et cinq assistants de classe normale)[56]. La mutualisation de ces examens professionnels avec ceux du ministère doit être envisagée[57], comme elle se pratique

[55] En 2020, étaient ouverts 50 postes de TSEEAC (dont 45 par concours), 142 postes d'ICNA (dont 112 par concours), 51 postes d'IESSA (dont 43 par concours) et 18 postes d'IEEAC (dont 16 par concours).

[56] Liste des concours et examens professionnels en annexe 12.

[57] Avec les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (Catégorie B) et les adjoints administratifs des administrations de l'Etat (Catégorie C).

déjà dans d'autres administrations d'Etat, si besoin au moyen d'options différenciées et d'affectations réservées par branche de recrutement.

En réponse à la Cour, le ministère a précisé que les services compétents de la DGAC et du secrétariat général « *vont se rapprocher afin de mettre en place les procédures dédiées* ».

Recommandation n°5 : (DGAC, MTE, DGAFP) Mutualiser au plus tard en 2023 les examens professionnels administratifs au sein du ministère de la transition écologique.

3.1.2 Rendre plus attractif le recrutement dans certains corps techniques

Depuis plusieurs années, la DGAC se trouve confrontée à des difficultés de recrutement dans les corps des IESSA et des ICNA. Les conditions de travail particulières (horaires décalés, temps de travail, contraintes, stress) peuvent expliquer ce phénomène. La direction explique la désaffection du concours externe par le caractère trop confidentiel du recrutement et par la concurrence offensive des compagnies aériennes à la recherche de pilotes. Mais le manque de candidatures se manifeste également pour le recrutement interne sur des postes de contrôleurs, du fait d'une baisse du nombre de TSEEAC susceptibles de passer les sélections et de règles d'affectations géographiques prioritaires parfois mal comprises[58].

Pour inverser la tendance, la DGAC a fait de la prospection dans les milieux étudiants : pour les IESSA, elle a mené des actions de communication auprès des classes préparatoires et des IUT et a modifié le concours externe ; pour les ICNA, elle a rattaché le concours à la banque de concours communs polytechniques à compter de 2020. Par ailleurs, pour pourvoir des postes d'ICNA non attractifs, le recours aux recrutements militaires a été mis en œuvre et a été associé en 2019 à la mise en place du concours sur titre (dit « *Recrutement Union européenne* »), fondé sur la détention de la licence européenne de contrôle. Ce mode de recrutement a permis de recruter six contrôleurs aériens sur des secteurs en tension en 2019, notamment à Cayenne, Strasbourg, Saint-Yan, Pontoise. La DGAC entend reconduire cette démarche à l'avenir.

En parallèle, d'autres difficultés de recrutement sont apparues dans les filières de l'informatique ou des finances, où le recours à des agents publics n'a pas permis de répondre aux besoins rencontrés, ou encore des médecins de prévention et des pilotes, en raison d'un désintérêt pour les conditions d'exercice du métier ou du niveau de rémunération[59].

[58] En 2017, sur 102 recrutements d'ICNA prévus par le protocole, 95 ont été pourvus (dont 13 pourvus par voie interne et examens professionnels en interne pour 39 postes offerts). En 2018, la règle d'affectation prioritaire des postes internes ICNA à Cayenne et Brest imposée par la DGAC a mobilisé les syndicats.

[59] En 2019, le CBCM a relevé un cas de cumul emploi-retraite d'un médecin, rendu nécessaire par l'incapacité à trouver un remplaçant, et a appelé la DGAC à être plus efficace dans sa gestion prévisionnelle.

3.2 Une politique de formation performante à recentrer davantage

3.2.1 Le pilotage et les enjeux de la politique de formation

La formation des agents de la DGAC répond à plusieurs enjeux, le premier étant d'assurer le maintien des compétences des personnels, tant administratifs que techniques. Le protocole 2016-2019, qui avait autorisé la reprise des recrutements d'ICNA, a également rendu prioritaire la capacité à former un nombre croissant d'agents. Le cadre général de la politique de formation des agents de la DGAC est défini par le secrétariat général qui est aussi chargé d'en assurer l'exécution en liaison avec les directions et services opérationnels et de coordonner la tutelle de l'ENAC. Pour les formations qualifiantes, la DSAC est chargée d'élaborer et mettre en œuvre, son propre plan de formation en liaison avec le secrétariat général de la DGAC et, le cas échéant, avec la direction des services de la navigation aérienne. Les grandes orientations de la direction sont définies dans son plan stratégique 2016-2020[60].

3.2.2 Une formation initiale technique de qualité pouvant être mieux adaptée

L'ENAC est chargée de la formation des personnels des corps techniques de la DGAC, dont les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA, environ 100 élèves par an), les ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne (IESSA, environ 40 élèves par an) et les techniciens supérieurs d'études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC, environ 60 élèves par an pour une formation sur 3 ans). Des rapports d'audit du CGEDD et du HCERES de 2014 et 2015 soulignent la qualité des formations dispensées par l'ENAC dont le haut niveau de qualification est reconnu par l'industrie aéronautique et les institutions internationales comme l'OACI, l'AESA ou le CEAS[61].

3.2.2.1 La formation initiale des contrôleurs aériens à repenser

La formation initiale des ICNA externes dure en moyenne cinq ans. Elle commence par trois ans à l'ENAC, dont dix-huit mois de formation généraliste au métier d'ingénieur préparant aux responsabilités d'étude et d'encadrement[62] et de formation pratique sur simulateur pour obtenir la licence européenne de contrôleur stagiaire, assortie des trois qualifications de contrôle d'aérodrome, d'approche et en route, et dix-huit mois en alternance entre l'école et le futur centre d'affectation. Durant leur formation, les élèves passent leur licence de pilote privé et

[60] Le plan stratégique fixe pour priorité de développer les compétences des personnels (entraînement aux situations inhabituelles et adaptation aux nouveaux systèmes) et de fonder une culture managériale solide. Une démarche de management des connaissances a également été lancée autour de la transmission des savoirs et de la valorisation des connaissances critiques.

[61] Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA), Council of European Aerospace Societies (CEAS).

[62] Cette formation donne accès à un diplôme de niveau master certifié par la commission des titres d'ingénieurs.

alternent entre les séances sur simulateurs, supervisées par des instructeurs, et les séances en opérations réelles. La formation se poursuit ensuite dans le centre d'affectation pour une durée moyenne de deux ans, variable selon la complexité du trafic aérien géré par le centre, et aboutit à la qualification de contrôleur aérien. Pour les lauréats de la sélection professionnelle interne, la formation des ICNA varie selon les qualifications déjà détenues. D'une durée initiale de huit à treize mois à l'ENAC, elle se prolonge dans le centre d'affectation en vue de l'obtention des qualifications de contrôle localement requises (appelées « *mentions d'unité* »).

Cette formation, longue et diversifiée, permet aux contrôleurs aériens d'envisager durant leur carrière d'alterner entre le contrôle d'approche, d'aérodrome ou en route - sous réserve toutefois de valider des formations complémentaires visant à obtenir les qualifications nécessaires aux différents « secteurs » - et des postes d'ingénieur d'étude, d'expertise ou d'encadrement[63]. Cette pluridisciplinarité, en partie liée aux spécificités du recrutement de profils d'ingénieurs généralistes[64], ne permet toutefois pas d'individualiser assez tôt les parcours de formations. Ainsi, les contrôleurs quittent l'ENAC avec une formation très étendue mais sans être immédiatement opérationnels et autonomes sur leur poste d'affectation. Et malgré l'enchaînement des périodes de stages théorique et pratique, leur prise de poste nécessite de longues semaines additionnelles d'apprentissage. L'ENAC occupe à ce titre une place à part dans le paysage des écoles de la fonction publique, dont la mission est d'offrir les connaissances pratiques, les compétences professionnelles et les méthodes de travail nécessaires à une prise de poste immédiate des agents publics.

De surcroît, l'acquisition de ces qualifications multiples en sortie d'école ne s'avère pas réellement nécessaire, compte tenu de la complexité du contrôle aérien et des exigences de la formation statutaire qui obligent dans tous les cas les contrôleurs aériens à renouveler leurs qualifications tout au long de leur carrière. Le Sénat, dans son rapport sur la modernisation des services de la navigation aérienne[65], s'interrogeait d'ailleurs sur la pertinence d'une durée de formation si longue, comparée aux autres pays européens[66].

Cette question mérite d'être examinée avec d'autant plus d'attention qu'elle a des incidences directes en matière de gestion des effectifs et d'efficacité opérationnelle. Malgré la reprise des recrutements de contrôleurs aériens pour faire face aux problèmes de capacité, la durée de la formation n'a ainsi pas permis d'armer les secteurs en difficulté avant 2020. A l'inverse, en période de crise du trafic, la durée de la formation contraint la DGAC à rester prudente quant à une décision sur les effectifs, dont l'effet ne serait visible que dans 5 ans.

Se pose enfin la question de l'amélioration de la formation opérationnelle des contrôleurs aériens, au regard du nombre limité de simulateurs à l'ENAC et de la nécessité de se former sur les nouveaux systèmes de gestion du trafic aérien (4-Flight, Coflight) dans lesquels la DGAC a massivement investi et qui sont en cours de déploiement.

---

[63] Les ICNA peuvent occuper des postes d'expertise « en détachement » où ils travaillent sur des projets d'étude ou développent les nouveaux systèmes de contrôle, tout en maintenant leurs qualifications de contrôleurs.

[64] Recrutement à l'issue des classes préparatoires, formation aux matières techniques et à la gestion et l'économie du transport aérien ou au management de projet.

[65] Rapport d'information du Sénat n°568 du 13 juin 2018 sur la modernisation des services de la navigation aérienne, fait au nom de la commission des finances par M. Vincent Capo-Canellas.

[66] La formation dure environ trois ans et demi pour les contrôleurs aériens de la zone Maastricht, 30 mois pour les contrôleurs suisses et deux ans pour les contrôleurs belges (données Eurocontrol, Skyguide, Skeyes).

La DGAC a annoncé que la réduction du temps de formation apparaissait comme un enjeu dans le cadre des nouvelles générations de systèmes de contrôle. Parmi les pistes envisagées figurent l'utilisation plus intensive des outils de simulation, la mise en place d'un stage « pré-transition » avant l'affectation et la prise en charge renforcée des stagiaires ICNA (en sortie ENAC) dans les centres opérationnels. D'autre part, la DGAC mène une réflexion relative à la spécialisation des ICNA sur certains secteurs ou positions de contrôle, en particulier à Roissy et pour certains centres d'approche. Une étude est en cours au CRNA-Est portant sur la création d'une mention intermédiaire et une spécialisation sur des groupes de secteurs est à l'étude au sein des CRNA. Elle examine aussi la possibilité de ne pas délivrer systématiquement toutes les qualifications approche et en route aux recrutements internes (examens et sélections professionnels), militaires et sur titres de contrôleurs de l'Union européenne.

Compte tenu du haut niveau de qualification des contrôleurs aériens, qui exige de leur part une formation permanente durant toute leur carrière, un meilleur équilibre pourrait être trouvé entre formation initiale et formation continue, tant en termes de durée que de compétences délivrées. Les contrôleurs aériens nouvellement recrutés pourraient ainsi être formés à l'école uniquement sur les qualifications nécessaires à leur unité d'affectation et ne se former aux autres qualifications qu'en cas de mobilité vers une unité différente.

En réponse à la Cour, le ministère a indiqué que « *la DGAC a mis en place un groupe de travail avec les organisations syndicales pour réduire le temps de formation des contrôleurs aériens en prenant en compte d'une part des possibilités ouvertes par une pression de trafic moins importante [depuis 2020] et d'autre part des modifications plus pérennes des processus de formation initiale et continue, en partenariat avec l'ENAC* »[67]. Le gain de temps de formation potentiel est estimé par la DGAC à 20 %.

Recommandation n°6 (DGAC) : Reconsidérer la durée de la formation initiale des contrôleurs aériens en veillant prioritairement aux qualifications nécessaires au poste d'affectation.

3.2.3 Une formation continue qui concerne essentiellement les fonctions techniques

Sur le volume global de 177 122 jours de formation dispensés à 24 247 stagiaires de la DGAC en 2018, 37% du total concernent la formation continue (pour 97% du total des stagiaires). Cela représente un nombre moyen de 2,8 jours de formation continue par stagiaire et 5,88 jours par agent[68], pour une moyenne de 8,9 jours dans la fonction publique d'Etat.

[67] Les mesures à l'étude sont : l'expérimentation des stages dits de pré-transition, l'utilisation renforcée d'outils de simulation, la réorganisation de la formation initiale en centre opérationnel, l'optimisation des conditions de mobilité des contrôleurs nécessitant une requalification.

[68] Le nombre d'agents formés comptabilise les agents ayant reçu au moins une formation dans l'année et le nombre de stagiaires compte les agents inscrits à chaque session de formation. Des statistiques du nombre de stagiaires et de jours de formation (2013-2018) figurent en annexe 12 (données issues des bilans sociaux DGAC).

La formation professionnelle continue, hors formation statutaire et préparation aux concours comprise, représente 25 % des jours de formation. En 2019, 17 714 stagiaires (5 187 agents) ont bénéficié d'une formation professionnelle continue, ce qui représente près de 46% de l'effectif total de la DGAC. Compte tenu de la structure de la DGAC, les agents de catégorie A (60 % des agents) ont bénéficié de 69 % des jours de formation, ceux de catégorie B (21 % des agents) de 27 % des jours de formation et ceux de catégorie C (9 % de l'effectif) de 2 % des jours de formation[69].

L'activité des personnels techniques de la DGAC exige une adaptation constante aux évolutions réglementaires et technologiques. La formation statutaire, initiale et continue, des ICNA, IESSA, TSEEAC représente ainsi 74 % du nombre total de jours de formation et 34 % du nombre des stagiaires. Les formations sont délivrées par l'ENAC qui assure 300 stages de formation continue aéronautique par an pour 6 000 stagiaires, dont les personnels de la DGAC.

Pour les contrôleurs aériens (ICNA et TSEEAC) en particulier, le maintien des qualifications rend obligatoire le suivi, sur une période triennale, d'un plan de formation continue « en unités » qui comporte un volet théorique et pratique de six jours et d'un plan de formation à l'anglais général et aéronautique d'une durée de 75 heures[70]. S'ajoutent à ces prérequis des formations obligatoires aux situations anormales et d'urgence, au changement (nouveaux systèmes, nouvelles procédures), aux facteurs humains et aux pratiques et procédures standards. La DGAC ne dispose cependant d'aucune statistique nationale sur ces formations obligatoires[71], intégrées au temps de travail des agents, et dont la durée n'est ni quantifiée, ni valorisée. Un suivi centralisé est nécessaire.

Par ailleurs, la mise en service des nouveaux systèmes dans les centres de contrôle exige, elle aussi, un effort de formation. A Reims (CRNA-Est), la durée de formation d'un contrôleur qualifié au nouveau système 4-Flight a été estimée à 13 jours pleins et à Aix (CRNA-Sud-Est), à 14 jours (16 jours pour un chef de salle)[72].

Enfin, s'ajoutent les temps de formation des contrôleurs aériens en mobilité, qui changent de centre de contrôle ou juste de zone de qualification dans un centre[73]. L'affectation dans un nouveau centre ou organisme, qu'il soit d'un autre type (aérodrome, en route, approche), d'un niveau technique distinct (groupe A, B, etc.), d'un degré de complexité plus ou moins élevé ou doté d'équipements différents, exige ainsi, selon les centres, jusqu'à 18 mois de formation[74] pour obtenir les nouvelles qualifications requises et être de nouveau habilités à

[69] L'examen des profils par corps d'appartenance montre que la formation professionnelle continue (hors formation statutaire) bénéficie à 23 % aux IEESA (46 % des stagiaires, 80% des IEESA), à 20,1 % aux ICNA (8% des stagiaires, 26% des ICNA), à 16,5 % aux TSEEAC (15 % des stagiaires), à 7,5 % aux adjoints d'administration de l'aviation civile (48% des ADAAC), à 7,3 % aux IEEAC (54% des IEEAC), à 4,1 % aux assistants d'administration de l'aviation civile (51% des ASAAC), à 5,5 % aux ouvriers d'Etat (42% des ouvriers).

[70] Les *minima* de formation continue liés à la délivrance d'une licence communautaire de contrôle de la circulation aérienne sont communs à tous les contrôleurs de l'Union européenne.

[71] Il avait été demandé à la DGAC d'indiquer la durée moyenne de la formation continue par centre d'affectation et de recenser le nombre d'agents par centre ayant reçu cette formation en 2019.

[72] Tirant l'expérience des retards occasionnés par la mise en service d'Erato à Brest et Bordeaux, l'installation de 4-Flight à Aix a donné lieu à une expérimentation de l'organisation du temps de travail.

[73] Les CRNA d'Aix et Athis-Mons sont sectorisés par zones de qualification et les contrôleurs n'assurent le contrôle que dans la zone pour laquelle ils sont qualifiés, chacune fonctionnant comme un centre de contrôle autonome.

[74] La durée de la formation est appréciée localement selon la complexité du secteur et le profil du candidat.

contrôler le trafic. En somme, les contrôleurs sont tenus d'acquérir ou renouveler en formation professionnelle les connaissances et les pratiques qu'ils avaient acquises en formation initiale mais qu'ils n'avaient pas expérimentées faute de les avoir pratiquées.

La réflexion menée par la DGAC sur la qualification initiale des contrôleurs en recrutement interne mérite ainsi d'être poursuivie par une réflexion sur la mobilité des contrôleurs en changement d'affectation. En particulier doit être examinée l'hypothèse d'assortir cette mobilité de critères de spécialisation (détention préalable d'une partie des qualifications requises pour l'unité demandée). Cette perspective se heurte cependant aujourd'hui à « l'unicité du corps des ICNA » défendue par les organisations syndicales. La DGAC précise que cette option reste à l'étude. Elle doit être fortement encouragée, surtout dans un contexte où la réduction du trafic aérien va augmenter le temps de formation sur poste. La mobilité doit gagner en efficience et en performance.

Enfin, le rapport du Sénat émettait l'hypothèse de généraliser le découpage des centres de contrôle par zones et de prévoir des zones moins importantes pour réduire les temps de formation et dégager des gains de productivité. Cette option mérite aussi d'être explorée.

3.2.4 Le poids des dépenses de formation réparti entre la DGAC et l'ENAC

Les dépenses totales de formation des agents de la DGAC, réparties entre la DGAC et l'ENAC, s'élèvent à 71,9 M€ en 2019, hors rémunération des stagiaires. Près de 78 % de ces dépenses (55,9 M€) concernent les formations statutaires assurées par l'ENAC, dont 55,1 M€ de dépenses de fonctionnement, pédagogiques et de prestations, plus de 400 000 € d'indemnités des formateurs et autant de frais de déplacement des stagiaires. Les formations dispensées par la DGAC ne représentent que 22 % du total de ces dépenses (16 M€), partagées entre 13,2 M€ de coûts de formation, 94 000 € d'indemnités des formateurs et 2,7 M€ de frais de déplacement des stagiaires. Elles augmentent sur la période, en raison notamment de la hausse des frais d'indemnités de transport et de nuitées des stagiaires.

3.3 Une mobilité peu efficiente

3.3.1 Les nouvelles lignes directrices de gestion

La mobilité des personnels s'organise autour de deux cycles annuels, au printemps et à l'automne. Une circulaire interne fixe les modalités d'organisation et le calendrier de chaque campagne de mutation. Par ailleurs, une instruction du ministère régit la procédure de mobilité pour les agents à statut « équipement ». Ces campagnes s'accompagnent d'une procédure de « mobilité au fil de l'eau » pour les postes à enjeux, à haute responsabilité et sensibles. Les orientations générales de la politique de mobilité de la DGAC sont définies de façon pluriannuelle dans les lignes directrices de gestion du 19 mars 2020. Elles sont complétées par des notes de gestion spécifiques pour les corps techniques et les ouvriers d'Etat.

3.3.2 Une très faible mobilité externe

La mobilité globale, entrante et sortante, des agents de la DGAC est extrêmement faible. L'existence de corps techniques spécifiques, requérant des compétences et des qualifications propres, le positionnement particulier de la DGAC au sein du ministère des transports, le niveau de rémunération et les perspectives de carrière expliquent sans doute cette tendance.

Tableau n° 14 : Total des effectifs en mobilité entrante et sortante entre 2013 et 2018

EFFECTIF	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EN MOBILITE ENTRANTE	**247**	**292**	**271**	**272**	**447**	**440**
Part dans l' effectif global	2,3%	2,7%	2,6%	2,6%	4,3%	4,2%
EN MOBILITE SORTANTE	**347**	**392**	**371**	**372**	**447**	**440**
Part dans l' effectif global	3,2%	3,7%	3,5%	3,6%	4,3%	4,2%
Part hors retraite et décès	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	1,1%
solde	**-100**	**-100**	**-100**	**-100**	**0**	**0**
Rappel : EFFECTIF TOTAL	**10 831**	**10 656**	**10 580**	**10 465**	**10 465**	**10 455**

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Entre 3 et 4% des personnels quittent la DGAC chaque année[75]. Mais, hors décès et départs en retraite (74% des effectifs en mobilité sortante), moins de 1% des personnels sont en mobilité externe, pour 6,9 % des fonctionnaires d'Etat gérés par les ministères et 28,1 % des agents du ministère de la transition écologique en 2017. La très faible proportion d'agents en détachement sortant, affectés en position normale d'activité, mutés ou mis à disposition (entre 29 et 60 agents par an[76], soit 0,4 à 0,6 % de l'effectif), confirme que la DGAC dispose d'avantages comparatifs non négligeables qui n'encouragent pas les personnels à la mobilité.

Le nombre d'emplois accueillis en mobilité entrante s'élèvait à 440 agents en 2018, soit 78% de plus qu'en 2013. Cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre de postes ouverts aux concours et le recrutement de personnels sur contrat (75 % des effectifs en mobilité entrante). La part des agents en provenance d'autres administrations (mutation, détachement entrant et position normale d'activité) est faible (72 en moyenne sur la période, soit 0,7 % de l'effectif total). La DGAC est une administration qui a peu de postes à pourvoir pour les fonctionnaires situés à l'extérieur.

A eux seuls, les corps techniques de l'aviation civile (ICNA, TSEEAC, IEEAC, IESSA) qui recrutent majoritairement sur concours (entre 114 et 205 postes par an) ont accueilli en moyenne 15 agents extérieurs par an, dont 7 pour les ICNA (hors concours ou réintégration). A l'inverse, hors congés et départs en retraite, en moyenne 30 agents des corps techniques quittent la DGAC par an, dont 21 ICNA[77]. Les contrôleurs aériens, qui, dans les négociations sociales,

[75] Retraite, décès, concours, congé, disponibilité, mutation, PNA, détachement, démission, fin de contrat.

[76] Selon les données du rapport annuel sur la FPE 2019, 120 agents de la DGAC sur 10545 seraient en position de détachement externe, hors cadres, MAD ou affectés sortants (PNA) du ministère.

[77] L'analyse du schéma d'emploi confirme que pour les ICNA, le solde négatif est plus fort que prévu. Cela s'explique notamment par la typologie des entrées qui est constituée en majorité de primo-recrutements (+80% d'entrées par concours), les autres entrées provenant de mutations de l'ENAC ou de retours de disponibilité. Malgré les efforts réalisés pour remplir les promotions à leur maximum, le nombre d'entrées s'est révélé plus faible que les sorties, malgré la hausse sensible des départs pour retraite.

déplorent souvent leur plus faible niveau de rémunération par rapport à ceux des contrôleurs aériens européens ou des pilotes de compagnies aériennes, ne quittent en réalité la DGAC que rarement.

Juusqu'en 2020, les élèves de l'ENAC qui démissionnaient sans avoir honoré l'engagement de servir l'Etat pendant la durée imposée pour leur corps (5 ou 7 ans), n'étaient pas astreints au remboursement de la « pantoufle ». Deux arrêtés concernant les ICNA, IESSA et TSEEAC d'une part et les IEEAC de l'autre, ont finalement été adoptés le 16 septembre 2020[78]. Au total, jusqu'à l'adoption des dispositions règlementaires, la DGAC s'est privée d'au moins 37 500€ par an et par agent[79], soit en moyenne de plus de 131 000€ par an.

3.3.3 Une mobilité interne qui pèse sur la gestion des compétences et des effectifs

La durée d'affectation moyenne en poste des agents de la DGAC s'élève à 5,3 ans, toutes filières confondues[80]. L'examen des durées d'affectation par grandes directions ne révèle pas d'écart marquant entre services. Un focus sur les centres de contrôle établit que le CRNA de Brest atteint la durée d'affectation la plus longue (10,6 ans), devançant celui d'Aix (8,5 ans) et de Reims (8,3 ans). Les données fournies ne permettent pas d'individualiser les CRNA d'Athis Mons, Bordeaux ou l'organisme de Roissy-CDG dans les données globales des SNA.

Chaque année en moyenne, entre 2013 et 2018, près de 1200 postes ont été ouverts en mobilité et près de 680 agents ont été mutés (voir tableau en annexe 13). Le nombre d'agents en mobilité interne représente entre 5,6 % et 7,4 % de l'effectif total de la DGAC sur la période. Il se place dans la moyenne des agents de la fonction publique d'Etat.

La mobilité géographique et fonctionnelle ne résorbe pas la totalité des vacances de postes. Comme dans le reste de la fonction publique, les demandes de mobilité visent prioritairement les zones les plus attractives, au détriment de certains services, comme ceux du quart Nord-Est ou de Guyane ou certains implantations en Ile de France. D'autres services pâtissent du coût élevé de la vie, comme Nice ou Aix en Provence. Ailleurs, c'est la complexité des fonctions, l'organisation du temps de travail, les contraintes particulières ou le régime indemnitaire qui freinent la mobilité. Les filières les plus sensibles en termes de recrutement (informatique, gestion, finances) sont aussi les moins attractives en termes de mobilité. Enfin, s'ajoutent localement des éléments de contexte spécifiques.

Or, lorsque les mobilités géographiques ne suffisent pas à répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives, l'ajustement se fait prioritairement par les premières affectations des nouveaux fonctionnaires. Comme le soulignait la Cour en 2019[81],

[78] Arrêtés du 16 septembre 2020 1) fixant les modalités de calcul et de remboursement des sommes dues par les personnels de certains corps techniques relevant de la DGAC en cas de rupture de l'engagement à servir l'Etat et 2) fixant les modalités de calcul et de remboursement de la somme forfaitaire due par les IEEAC en cas de rupture de l'engagement à servir l'Etat souscrit lors de leur admission à l'ENAC.

[79] Soit environ 24 000 € de traitement (hors primes) et 13 500 € de frais de formation annuels pour les ICNA (à multiplier par 3,5 agents démissionnaires par an).

[80] Analyse des durées d'affectation en annexe 13.

[81] « *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État* », Cour des comptes, juillet 2019.

certaines zones géographiques se voient donc affecter des jeunes fonctionnaires, désireux de quitter au plus vite une affectation non souhaitée, créant une instabilité dans les emplois. A l'inverse, d'autres régions, en particulier dans le sud et l'ouest, voient peu de nouveaux fonctionnaires arriver, ce qui accroît la moyenne d'âge des fonctionnaires en poste.

C'est le cas à la DGAC qui connaît une désaffection des contrôleurs aériens pour les CRNA de l'Est (Reims) et du Nord (Athis-Mons), qui se voient dès lors prioritairement affecter des jeunes ICNA tout juste sortis d'école. A Reims par exemple, fin juin 2020, 166 ICNA étaient qualifiés, 72 détachés et 70 sortis d'école en cours de qualification. Or compte tenu de la durée de la formation en centre (36 mois à Reims[82]), qui ne leur permet pas d'être rapidement opérationnels, ces primo-recrutements font peser des contraintes fortes sur les effectifs et sur les compétences, qui se perpétuent au fur et à mesure du départ des contrôleurs qualifiés vers des territoires plus attractifs (12 mois d'instruction seront suffisants pour des agents en mobilité entre CRNA, 24 mois entre CRNA et approche) et de la réaffectation de jeunes recrues. Ce phénomène risque de s'amplifier encore dans un contexte de trafic en forte baisse, qui va allonger les délais de formation sur site.

La DGAC est consciente du phénomène. Lors du groupe de travail « effectifs » du 21 juillet 2020, la DSNA a ainsi fait une proposition visant à limiter les primo-affectations dans les CRNA de Reims et Athis-Mons et les aéroports parisiens en raison de l'impossibilité de former les agents. Pourtant, le rapport de force avec les organisations syndicales[83] a conduit finalement la DGAC à réviser l'équilibre des postes initialement proposé, la contraignant à accepter des primo-affectations nombreuses dans le Nord et l'Est et à inverser les recrutements entre les sorties ENAC et les mobilités internes dans les centres attractifs (Bordeaux et Aix)[84].

La DGAC a tout intérêt à engager une réflexion globale sur sa capacité à mieux orienter les mobilités et les affectations, afin de procurer aux centres les moins attractifs de la stabilité dans la gestion de leurs effectifs. Au-delà de l'obligation de durée minimale sur poste, pourraient être explorées les pistes d'une valorisation de l'expertise acquise et de la fidélité sur les postes en tension (comme à Roissy-CDG), d'un conditionnement des règles de mobilité à la détention de qualifications et d'une révision de la politique de gestion des primo-affectations.

3.4 Des parcours de carrières favorables

3.4.1 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à renforcer

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est confiée au secrétariat général de la DGAC, qui est chargé d'assurer une bonne adéquation entre

[82] Le CRNA-Reims gère des vols complexes et évolutifs, avec des altitudes montantes et descendantes et des réorientations. La durée de formation y était de 44 mois il y a peu. 47 contrôleurs qualifiés ont été mutés en 3 CAP.

[83] Le SNCTA rappelle en compte rendu du GT que la proposition initiale de la DSNA, inacceptable en l'état, aurait inévitablement débouché sur une crise sociale.

[84] Bordeaux et Aix devaient accueillir respectivement deux et six agents en mobilité et quatre et huit sorties ENAC, ce sera l'inverse. Athis et Reims ne devaient pas accueillir de sorties ENAC, ils en ont obtenu six.

les analyses « métiers et compétences », la gestion des personnels et la formation professionnelle. La démarche s'appuie sur un référentiel des métiers et filières qui recense les compétences requises pour chacun des 159 métiers de la DGAC. Par ailleurs, la DGAC a désigné des personnels référents pour les questions de parcours professionnels.

La démarche de gestion prévisionnelle n'est toutefois, pas totalement aboutie. En témoignent les difficultés de recrutement sur certains postes, le manque d'attractivité de certaines fonctions et la perte de compétences liée à des mobilités rapides, dans des métiers techniques qui exigent un haut niveau d'expertise, de formation et d'adaptabilité à la règlementation et à l'environnement. Le protocole 2016-2019 portait pour projet de développer les filières d'expertise et d'accompagner les managers en tant que relais des transformations. Ces ambitions, si elles se poursuivent et sont relayées par un plan de formation cohérent, pourraient contribuer à améliorer le pilotage des ressources humaines et à soutenir les objectifs stratégiques de la DGAC. En outre, une réflexion élargie aux besoins de compétences et à la valorisation des parcours pour l'ensemble de ses filières, administratives et techniques, pourrait encourager les personnels à mieux accompagner les évolutions en cours.

3.4.2 Une promotion interne plus favorable que pour le reste de la fonction publique d'Etat

La proportion de postes susceptibles d'être proposés par liste d'aptitude aux agents publics de la DGAC, en vue de favoriser la promotion interne, et les conditions exigibles (l'âge, l'ancienneté et d'emploi) sont fixées par les statuts particuliers de chacun des corps d'appartenance des agents.[85].

Pour les attachés, le taux d'avancement est commun à tous les « attachés d'administration de l'Etat » depuis l'intégration des « attachés d'administration de l'aviation civile » au corps interministériel commun[86]. Auparavant, le taux de promotion des attachés de l'aviation civile était plus favorable que celui des attachés d'administration de l'équipement (13% contre 9,5% en 2013) et de l'Etat (11 % contre 7,5 % en 2014). .

Le nombre annuel moyen d'avancements (tableau en annexe 14), est particulièrement élevé pour les corps techniques. Pour les IESSA comme pour les ICNA, les décrets portant statut du corps fixent à 17 % le nombre maximal de nomination au grade de divisionnaire. Les avancements statutaires aux grades d'ICNA divisionnaires, d'ICNA en chef et d'IESSA principal sont directement liés à l'exercice de qualifications et ne font pas l'objet de taux de promotion. Le nombre d'avancements au grade d'IESSA en chef est fixé par arrêté à 10% de l'effectif du corps. Enfin, pour les TSEEAC, le décrets portant statut du corps renvoie le taux

[85] Le nombre maximum des fonctionnaires pouvant être promus est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement. Ce taux est fixé par un arrêté du ministre. Pour les corps administratifs de l'aviation civile (adjoints d'administration, assistants d'administration, ingénieurs des études et de l'exploitation) et pour le corps technique des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation), un seul et même arrêté du ministre chargé de l'écologie fixe annuellement les taux de promotion. La liste des décrets et arrêtés applicable aux personnels de la DGAC est reprise en annexe 14.

[86] L'intégration des « attachés d'administration de l'aviation civile » au corps interministériel d'« attachés d'administration de l'Etat » résulte du décret n°2015-1784 du 28 décembre 2015.

de promotion à un arrêté du ministre.

De façon générale, les taux de promus-promouvables sont nettement plus favorables à la DGAC qu'au ministère (y compris Météo France) et dans la fonction publique d'Etat. Comme l'illustre le tableau des taux de promotion par corps, par grade et par ministère pour 2020 en annexe 14, le taux de promotion au grade d'ingénieur principal (cat A) est de 16% pour un IEEAC contre 11% pour un ingénieur du ministère de la défense, 10% du ministère des affaires sociales et 13 % du ministère des finances. En catégorie B, 40 % des TSEEAC sont promus au grade supérieur tandis que ne le sont que 9 % des techniciens supérieurs du développement durable, 9 % des ceux de Météo France, 12 % de ceux du ministère de la défense, et 12 % de ceux du ministère de l'économie.

3.4.3 L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : des efforts à poursuivre

Dans la ligne des orientations générales de la fonction publique, la DGAC a entrepris diverses démarches pour renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes[87]. Cependant, la parité est encore loin d'être acquise dans cette direction où les filières d'ingénieurs et de techniciens sont majoritaires.

Les effectifs de la DGAC (hors ENAC) sont répartis à 31,5 % de femmes et 68,5 % d'hommes en 2018. Les femmes représentent 74,6 % des personnels administratifs mais seulement 25 % des personnels des corps techniques. Entre 30 et 35% des contrôleurs aériens sont des femmes. La part des femmes dans les corps de catégorie A+ atteint 20 % quand elle s'élève à 45,5 % en moyenne dans les ministères. Enfin, parmi les 207 personnes admises aux concours et examens aux corps techniques en 2018, 155 étaient des hommes et 52 des femmes[88]. L'écart est moindre s'agissant des concours et examens administratifs où 21 des admis étaient des femmes et 23 des hommes[89]. En 2018, seulement 24% des agents accueillis en formation initiale à l'ENAC étaient des femmes (166 femmes sur 686 stagiaires).

3.4.4 La prise en compte progressive des enjeux de déontologie

En raison de leurs activités de contrôle, sécurité, navigation aérienne, sûreté, qui les conduisent à établir des relations avec de nombreux acteurs de la gestion du trafic aérien, les agents de la DGAC, et plus particulièrement ceux de la DSNA, sont exposés à deux risques en

[87] Voir des exemples de mesures prises en matière d'égalité femmes/hommes en annexe 14.

[88] En 2018, les femmes représentaient 26 % des externes IEEAC, 15% des ICNA et 30% des IESSA. En 2017, ces chiffres s'élevaient à 0 % des externes IEEAC, 33% des ICNA et 26% des IESSA. Parmi les jurys des concours techniques, 45 examinateurs étaient des hommes et 25 des femmes.

[89] Parmi les jurys des concours administratifs, 13 examinateurs étaient des femmes et 15 des hommes. Parmi les admis, 21 étaient des femmes et 23 des hommes.

matière déontologique, le conflit d'intérêts et le non-respect des règles de cumul d'activités[90]. Par ailleurs, les carrières des agents de la DGAC les conduisent à effectuer des mobilités entre les prestataires de services de navigation aérienne et les autorités nationales de surveillance chargées de les réguler sur le plan de la sécurité et de la performance économique[91].

La séparation fonctionnelle a conduit la DGAC à encadrer les mouvements de personnels entre l'opérateur, la DSAC, et le régulateur en matière de sûreté, la DSNA. La charte de déontologie, élaborée en 2018 prévoit un délai de viduité pour les agents passant de la DSNA à la DSAC ou réciproquement. Par ailleurs, le DSAC et son directeur technique en charge du domaine « aéroports et navigation aérienne » font une déclaration d'engagement indiquant l'absence de tout intérêt direct ou indirect dans une entité surveillée. En revanche, il n'existe ni charte de déontologie, ni règles de viduité équivalentes pour les personnels de la DTA qui participent à la fonction de régulateur en matière de performance économique. La Cour estime nécessaire de la doter elle aussi de règles de déontologie, quand bien même cette fonction ne concernerait qu'un nombre réduit d'agents.

Un arrêté du 14 février 2018 a mis en œuvre la fonction de référent déontologue à la DGAC[92]. Celui-ci est chargé de veiller à l'application des principes déontologiques, de prononcer des recommandations sur la situation individuelle des agents, notamment à titre de prévention des conflits d'intérêt, de formuler à l'attention du directeur général des avis à caractère déontologique et de promouvoir les bonnes pratiques. En 2018, neuf demandes d'avis ont été adressées au référent déontologue dont huit portaient sur une question de cumul d'activités relative à des agents de la DSNA. Le rapport d'activité 2018 du référent déontologue fixe des objectifs ambitieux pour mettre la déontologie au cœur de la DGAC. Cette démarche pourra être utilement complétée par l'élaboration d'une charte de déontologie commune à l'ensemble des agents[93], qui s'appuierait sur une identification, pour chaque métier, service et corps, des risques les plus déontologiques les plus élevés et permettrait une meilleure connaissance par les agents des droits et obligations en la matière.

[90] La commission de déontologie de la fonction publique a émis entre 2013 et 2018, 27 avis concernant des agents de la DGAC qui envisageaient de cumuler leur activité dans le secteur public avec une activité concurrentielle dans le secteur privé, dont deux ont reçu un avis défavorable.

[91] Dans son rapport d'information n°568 du 13 juin 2018 sur la modernisation des services de la navigation aérienne, le Sénat rappelait que «ces *allers-retours entre la DTA, la DSNA et la DSAC, passant du rôle du régulé à celui de régulateur ou de certificateur (…) n'offre[nt] pas, à tout le moins sur le plan des apparences, toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'il est permis d'exiger*».

[92] L'arrêté désigne comme référents déontologues le sous-directeur des affaires juridiques et une personnalité qualifiée du monde de l'aéronautique et du transport aérien. Ils exercent leurs fonctions vis à vis de tous les fonctionnaires et agents contractuels de droit public ou privé de la DGAC.

[93] La DGAC n'est dotée à ce jour que de deux chartes déontologiques « métiers », pour l'achat public et pour les activités exercées par les agents de la DSAC. Elles correspondent aux deux seuls risques identifiés.

4 L'ORGANISATION DU TRAVAIL

L'organisation du travail des personnels de l'aviation civile tient compte des contraintes liées à la nature des missions exercées et aux cycles de travail qui en résultent. Dans un secteur hautement concurrentiel, entre pays, entre aéroports et entre compagnies aériennes, les modalités de gestion de l'activité et du temps de travail sont des gages de compétitivité et de performance. Ces aspects qui justifient une attention particulière, sont développés ci-après, tandis que les analyses relatives au temps partiel, aux comptes épargne-temps, à l'absentéisme et à la prévention des risques professionnels sont renvoyées en annexe 15.

4.1 Une organisation du temps de travail insuffisamment contrôlée

4.1.1 Le régime de droit commun applicable à certains personnels

6 000 agents de la direction générale et du bureau d'enquêtes et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile exercent « en horaires de bureau ». Leur durée annuelle de travail effectif est de 1607 heures, qui peuvent être effectuées selon l'un des cinq cycles hebdomadaires prévus par l'arrêté du 12 septembre 2011 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail des services[94]. Les modalités de mise en œuvre des cycles sont définies par service. Les agents travaillent ainsi entre 35 heures et 37 heures 30 par semaine et bénéficient d'un nombre de jours de repos compris entre 26 et 41.[95].

La DGAC n'a pas mis en place de dispositif de décompte du temps de travail, comme l'ont fait la plupart des organismes publics, administrations centrales comprises, et privés. Aussi, rien ne permet de déterminer de façon fiable et objective le nombre d'heures réellement travaillées, leur répartition dans le temps, le nombre d'heures supplémentaires et le respect des périodes minimales de repos. Pourtant, la complexité du régime horaire justifie à lui seul un décompte des heures travaillées. Le secrétariat général du ministère et la DGAC ont confirmé, en réponse à la Cour, qu'une réflexion pourra être utilement menée pour instaurer un dispositif de suivi du temps de travail de ces agents.

Par ailleurs, 208 agents sont au régime du travail au forfait, dit « cycle de travail spécifique », qui se traduit par l'attribution forfaitaire de 20 jours de réduction du temps de travail qui s'ajoutent aux 25 jours de congés annuels[96]. Aucun régime horaire n'ayant été défini, les agents au forfait bénéficient des garanties minimales prévues par le décret n°2000-815 du 25 août 2000, soit une durée de travail hebdomadaire maximale de 48 heures et une garantie

[94] Arrêté du 12 septembre 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail des services travaillant en horaires de bureau de la DGAC et du BEA pour la sécurité de l'aviation civile et à l'ENAC.

[95] Pour les agents à 35 heures, la journée de solidarité n'est pas décomptée mais est fractionnée en sept heures effectuées au-delà du cycle de travail : arrêté du 21 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la journée de solidarité instaurée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées à la DGAC, au BEA pour la sécurité de l'aviation civile et à l'ENAC.

[96] Pour 19 jours de RTT en moyenne pour les cadres de la fonction publique, d'après le rapport Laurent.

minimale de repos hebdomadaire de 35 heures. La liste des fonctions éligibles à ce régime, qui relèvent de l'administration centrale ou des services à compétence nationale, est limitativement fixée par l'arrêté de 2001, qui prévoit que « *la liste des personnels est établie annuellement par les services* ». La DGAC admet qu'en pratique cette liste n'est pas établie annuellement au sein de chacun des services. De plus, l'état des bénéficiaires fait apparaître que ce régime est appliqué à des catégories de personnel non repris dans l'arrêté : pilotes instructeurs, chargés de mission ou chargés d'affaires dans les échelons locaux de la DSAC, chauffeurs du directeur, contrôleurs techniques d'exploitation, chef de département au bureau d'enquêtes et d'analyses, médecin chef, conseillers médicaux. Cette situation doit être régularisée ou, si elle est justifiée, donner lieu à une modification de l'arrêté.

Certains agents bénéficient d'heures supplémentaires, comme les ouvriers d'Etat et les ouvriers des parcs et ateliers, la plupart en horaires de bureau, qui ont perçu respectivement 462 490 € et 65 123 € au titre des heures supplémentaires. Les heures supplémentaires peuvent soit être rémunérées, soit donner lieu à un repos compensateur[97]. En cas de paiement, les heures supplémentaires effectuées au-delà de la durée hebdomadaire de travail donnent lieu à majoration de salaire dans les conditions prévues par le code du travail[98]. Enfin, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées au vu du décompte exact des heures supplémentaires effectuées par les agents affectés au Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA). Le nombre d'heures supplémentaires accomplies par un agent ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures ; ces heures peuvent soit être rémunérées, soit donner lieu à un repos compensateur.

En l'absence de dispositif automatisé de décompte du temps de travail, hormis dans trois services[99], les heures effectuées par les ouvriers d'Etat au-delà de la durée annuelle de temps de travail effectif sont comptabilisées soit de façon déclarative, soit de façon automatisée sur la base d'applications informatiques locales. Comme pour les personnels à horaires de bureau, l'absence de suivi du temps de travail de ces agents ne permet pas de garantir de façon fiable et objective le nombre d'heures réellement travaillées, ni d'heures supplémentaires.

4.1.2 Des régimes de travail dérogatoires pour les agents soumis à sujétions

Pour tenir compte des sujétions liées à leurs missions, qui nécessitent un travail de nuit, le dimanche et les jours fériés, plusieurs catégories de personnels, surtout issus des corps techniques, soit 73% des agents fin 2018, bénéficient de régimes de travail dérogatoires.

---

[97] Les heures supplémentaires des ouvriers des parcs et ateliers, au-delà du forfait mensuel de 152,47 h, sont régies par les décrets portant statut des corps : majoration de salaire de 25 % pour les 8 premières heures supplémentaires et de 50 % pour les suivantes. Les heures effectuées pendant la durée hebdomadaire de travail mais de nuit, le dimanche ou les jours fériés sont abondées de 50% ou donnent lieu à un repos compensateur. Les heures supplémentaires doivent respecter 13 h supplémentaires hebdomadaires, 108 heures sur 12 semaines consécutives et 220 heures annuelles.

[98] Soit 137 % pour les 8 premières heures supplémentaires, 164 % pour les heures supplémentaires suivantes et 219 % pour les heures supplémentaires réellement effectuées de nuit, les dimanches ou jours fériés.

[99] Le service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA), le service technique de l'aviation civile (STAC) et la direction interrégionale de la sécurité de l'aviation civile Antilles-Guyane (DSAC/AG).

4.1.2.1 Les agents en fonction dans les organismes de contrôle de la circulation aérienne

Les ICNA et les TSEEAC assurant des fonctions de contrôleur dans un organisme du contrôle de la circulation aérienne ainsi que les ICNA assurant des fonctions de coordonnateur dans les détachements civils de coordination bénéficient d'une durée annuelle de travail effectif de 1420 heures, qui se répartissent en 1 312 heures de « vacations »[100] de contrôle et 108 heures de formation ou de participation ponctuelle à d'autres travaux. Ce régime de travail équivaut à 32 heures de travail hebdomadaire en moyenne sur l'année et à 8 semaines de congés payés[101].

Le rythme de travail des agents s'organise en cycle de 12 jours, avec un nombre de vacations travaillées correspondant à la moitié du nombre de jours du cycle, soit six jours en moyenne.[102]. Les cycles comportent des plages d'activité la nuit, le dimanche et les jours fériés, qui ne sont pas rémunérées mais sont récupérées. En dehors du cycle, les chefs d'organisme peuvent mobiliser un jour de vacation complémentaire maximum par an et par agent afin d'adapter le potentiel de contrôle aux besoins du trafic aérien[103]. Cette vacation est compensée par une journée de repos à prendre en période de moindre trafic.

La durée des vacations est fixée à cinq heures minimum et 11 heures maximum le jour et 12 heures la nuit. Elle inclut un temps de pause égal à 25% de la durée totale des vacations pour les organismes de contrôle ouverts 24/24h et 13% pour les autres. Un intervalle minimum de 11 heures est programmé entre deux vacations et chaque cycle comporte une période minimale de deux jours de repos consécutifs. Le nombre annuel de vacations programmées d'un contrôleur, ICNA ou TSEEAC, est de 155, incluant 10 jours de formation continue en moyenne.

L'organisation du travail repose sur les chefs d'équipe, chargés d'organiser les tours de service en tenant compte des prévisions de vols journalières, hebdomadaires et saisonnières et d'adapter le nombre de positions de contrôle ouvertes à la demande réelle du trafic. Selon les organismes, le cycle de travail est organisé en équipe ou en horaires individuels.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait déploré l'opacité de l'organisation du travail des services de navigation aérienne, dénonçant notamment le nombre de jours d'absence

---

[100] Les vacations sont les périodes de présence ininterrompue des agents sur leur lieu de travail, qui débutent à la prise de service et se terminent à la fin de service. Elles incluent les plages de tenue de postes, les pauses, ainsi que le temps consacré aux tâches qui incombent aux personnels.

[101] Ce régime est prévu par l'arrêté du 12 septembre 2001 relatif à l'aménagement du temps de travail à la DGAC. L'arrêté du 19 novembre 2002 relatif à l'organisation du temps de travail des personnels de la DGAC assurant le service du contrôle prévoit que la durée hebdomadaire du travail peut varier, en fonction du trafic, de 32 h à 36h maximum. En cas de vacation supplémentaire, la durée hebdomadaire pourra ponctuellement dépasser 36h, sans excéder 43h. Les heures de travail effectuées au-delà des 32h en moyenne annuelle sont récupérées pendant la période de faible trafic. Cette durée pouvant alors varier entre 28 heures et 32h.

[102] Cette organisation vise à limiter les déplacements du domicile vers le lieu de travail. Elle est liée au temps de repos obligatoire (norme ATS.OR.315 du règlement européen 2017/313 sur la prévention de la fatigue pour les contrôleurs aériens). Les stages de maintien de compétence et d'anglais et les visites médicales du cycle donnent également droit à des jours de récupération dans le principe d'un jour sur deux.

[103] La vacation complémentaire est prévue à l'article 3 bis de l'arrêté du 19 novembre 2002. Un arrêté du 4 juillet 2011 a introduit en complément des jours de « vacations de réserve opérationnelle » (forfait annuel de 6 vacations dans les centres en équipe et de 8 dans les centres sans équipes).

officieux ou « clairances » dont bénéficiaient les contrôleurs aériens en plus de leurs jours de congés ou de repos officiels[104]. Bien qu'aucun dispositif de pointage ou de contrôle du temps de travail des contrôleurs aériens n'ait été mis en place depuis, comme il en existe dans d'autres pays européens, la hausse du trafic aérien a fait évoluer les pratiques dans les centres de contrôle. L'augmentation constante du nombre de vols et la nécessité d'armer un nombre croissant de positions de contrôle a exigé de mobiliser l'ensemble des personnels inscrits au tour de service, entraînant la disparition progressive des clairances, même si des échanges avec des personnels laissent entendre que persisteraient encore certaines pratiques locales.

Le contrôle de présence des personnels repose aujourd'hui encore uniquement sur les registres des vacations ou registre des heures de contrôle tenus localement - et souvent de façon empirique - par les chefs d'équipes. Leur objet est en réalité de s'assurer que chaque contrôleur a bien réalisé les 200 h minimales annuelles fixées par la DGAC en vertu de la règlementation européenne pour le renouvellement de la licence[105]. La DGAC admet que la priorité a été donnée aux impératifs de sécurité, et notamment le respect des temps de repos. Si des contrôles de cohérence ont été introduits par la DSNA en 2017 et sont désormais opérés au niveau local par le chef de centre et ponctuellement au niveau central, l'absence de système automatisé de contrôle ne permet toujours pas de s'assurer de la durée de présence effective des contrôleurs aériens lors de leurs vacations, d'autant que les données de présence ne sont pas toujours nominatives. Localement, la menace d'un retrait sur salaire d'une partie de la part fonctions des contrôleurs s'est avérée être un mécanisme de suivi complémentaire efficace.

La baisse du trafic aérien consécutive à la crise sanitaire va conduire à des aménagements de l'organisation du travail des contrôleurs aériens, moins mobilisés par le contrôle, en particulier en période creuse. Or les anciennes dérives du système résultaient justement d'un désœuvrement des personnels. A effectif constant mais à trafic moindre, l'organisation en cycles de travail en 6/12, les jours de récupération générés par ces cycles et les jours de formation sont des zones de risque quant à l'effectivité du respect de la durée annuelle de travail effectif de 1420 heures.

En réponse à la Cour, la DGAC a indiqué qu'elle avait mis en place deux dispositifs visant à « *mobiliser les compétences des contrôleurs dans un contexte où l'offre de contrôle est susceptible de dépasser la demande* » : les réserves opérationnelles et le « détachement court », qui permettent d'affecter les contrôleurs sur des études ou projets, notamment en matière environnementale et technique. Ces dispositifs, assortis d'un compte-temps déclaratif, n'instaurent toutefois pas d'outil de mesure et de contrôle du temps de travail et n'écartent pas

[104] Les « clairances » consistent en l'octroi par le chef d'équipe, en période de faible trafic, d'autorisations d'absence à certains contrôleurs par rapport à la vacation théorique fixée pour l'équipe par le tour de service. Dans son insertion au rapport public annuel de février 2010 relative à « *La gestion du personnel de la navigation aérienne* », la Cour avait estimé à 56 le nombre de jours de repos officieux par contrôleur par an, portant leur temps annuel moyen de travail effectif à 99 jours de vacations, formation comprise. Dans sa réponse à la Cour, publiée dans le même rapport, le ministre de l'écologie chiffrait le nombre de vacations travaillées à 140 jours par an. Interrogée sur ce sujet en 2020, la DGAC estime à 155 le nombre de vacations travaillées.

[105] Les heures de contrôle sont déclarées mensuellement par chaque contrôleur à son encadrement. Ces heures de contrôle sont ensuite transmises à un service central de la DSNA, qui comptabilise les heures et envoie aux centres concernés les attestations annuelles, avec un système d'alerte préalable si les 200h risquent de ne pas être atteintes. Ce processus est validé et audité par l'autorité de surveillance (DSAC).

le risque de dérive. De surcroît, conçus pour la période de crise, ils ne constituent pas une solution pérenne permettant de garantir à long terme l'effectivité du respect de la durée annuelle de travail des contrôleurs aériens.

4.1.2.2 Les agents travaillant dans les organismes de maintenance et d'exploitation

Les IESSA et techniciens, travaillant dans les organismes de maintenance et d'exploitation bénéficient d'une durée annuelle de travail effectif dérogatoire, qui incluent des plages de travail la nuit, le dimanche et les jours fériés. Cette durée varie en fonction des horaires du service où ils exercent de 1420 à 1547 heures[106].

L'inspection générale des finances, dans un rapport de février 2019[107] avait estimé que le régime dérogatoire des IESSA n'était justifié que pour les ingénieurs assurant des interventions de maintenance spécialisée de second niveau (75 % des personnels), soumis au même degré de concentration que les contrôleurs aériens. En revanche, elle considérait que le régime de travail des ingénieurs électroniciens et des techniciens de premier niveau (maintenance opérationnelle) gagnerait à être aligné sur le régime de droit commun à 1607 heures, assorti d'un régime d'astreinte, pour un gain de 6 à 19 ETPT.

La DGAC confirme réfléchir à réduire la maintenance opérationnelle et renforcer la maintenance spécialisée, en créant des experts spécialisés pour accompagner la modernisation des systèmes ou en utilisant les vacations supplémentaires pour couvrir des jours de formation ou compléter les tours de service opérationnel. Elle n'envisage qu'une mise en œuvre restreinte aux organismes volontaires et « *adaptée en fonction du contexte* », soulignant que l'augmentation du temps de travail prendrait la forme d'heures supplémentaires rémunérées. Aucune évolution, ni aucun gain budgétaire ou en ETP ne semblent donc attendus à court terme.

4.1.2.3 Les agents travaillant dans les organismes qui assurent des missions de contrôle, de maintenance et d'exploitation,

Les agents travaillant dans les organismes de la navigation aérienne qui assurent à la fois des missions de contrôle, de maintenance et d'exploitation, bénéficient du régime dérogatoire fixé par le décret n° 20002-1170 du 16 septembre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables aux personnels de la DGAC. La durée quotidienne du travail effectif dans ces organismes varie de 11 h à 12h30 selon le corps

[106] Les cycles de travail sont fixés par l'arrêté du 19 novembre 2002 relatif à l'organisation du temps de travail des personnels techniques de la DGAC assurant leurs missions dans les organismes de maintenance et d'exploitation. Les différents cycles de travail des IESSA sont détaillés en annexe 15.

[107] Rapport « Régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État », Inspection générale des finances, février 2019.

technique d'appartenance, la mission exercée et le lieu d'exercice[108].

Qu'ils relèvent du régime de droit commun ou de régimes dérogatoires, l'ensemble des personnels de la DGAC bénéficie de mesures d'organisation du temps de travail qui génèrent des temps de récupération (jours ARTT, repos compensatoires, récupération d'heures supplémentaires). Or en l'absence de dispositif généralisé de suivi automatisé des horaires de travail, à ce jour mis en place dans un nombre restreint de services[109], le nombre d'heures réellement travaillées ne peut pas être mesuré de façon fiable et objective, les temps de récupération ne peuvent pas être vérifiés et le respect des périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire ne peut pas être garanti.

Le décompte du temps de travail est pourtant le seul moyen de veiller au respect des droits des travailleurs en matière de temps travaillés et temps de repos, comme le rappelait récemment la Cour de justice de l'Union européenne[110]. La Cour recommande donc à la DGAC de mettre en place un outil automatisé de suivi du temps de travail pour tous ses agents dans les meilleurs délais.

Recommandation n°7 (DGAC) : Au plus tard en 2023, mettre en place un outil automatisé de suivi du temps de travail pour tous les agents de la DGAC.

4.2 Les impératifs de flexibilité de l'organisation du temps de travail induits par la croissance du trafic aérien

4.2.1 Un besoin de flexibilité à l'origine de la mise en œuvre d'expérimentations

4.2.1.1 Une hausse du trafic aérien impliquant des adaptations de l'organisation du travail

Dans un contexte de hausse constante du trafic aérien depuis 2010 et de réduction des effectifs, l'organisation du travail des personnels de la DGAC, et plus spécialement celle des contrôleurs aériens, a fait apparaître deux difficultés majeures. D'une part, l'organisation en 6 jours/12 s'est avérée d'une grande rigidité dans la gestion des équipes, la présence des agents un jour sur deux ne permettant pas de faire face aux pics de trafic saisonniers ou

[108] Organismes à horaires permanents, bureaux régionaux d'information aéronautique, bureaux des télécommunications et d'information de vol des centres en route, bureaux de piste, subdivision opérations du centre d'exploitation des systèmes de navigation aérienne centraux, centrales de production d'énergie.

[109] Les trois services concernés représentent moins de 7 % de l'effectif total de la DGAC.

[110] Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 mai 2019, charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9).

ponctuels. D'autre part, elle impose une durée de vacation longue (11 h maximum dont 2 h 45 de pause, à comparer aux 8 h dont 2h de pause et 30 mn de réunion pour les contrôleurs d'Eurocontrol), qui, assortie à un rythme de travail intense (horaires variables et travail de nuit), présentait des risques compte tenu du degré de concentration requis et du stress induit.

Pour absorber les pics de trafic aérien, la DGAC a introduit dès 2011 une mesure de flexibilité via les « vacations de réserve opérationnelle », destinées à adapter les effectifs de contrôleurs présents à des besoins supplémentaires imprévus et d'assurer ainsi la fluidité du trafic aérien[111]. En outre, afin d'éviter la saturation des aéroports et des secteurs de contrôles, les contrôleurs aériens pratiquent à titre préventif la régulation du trafic aérien[112]. Mais ces mesures se sont avérées insuffisantes face à la forte croissance du trafic aérien, à la survenue de pics saisonniers, à la baisse des effectifs et à des outils de contrôle souvent inadaptés.

4.2.1.2 Des expérimentations favorisant une évolution de l'organisation du travail

La DGAC s'est donc engagée dans le cadre du protocole social 2016-2019 à conduire des expérimentations d'une nouvelle organisation du travail visant à mieux adapter l'offre de service de navigation aérienne à la demande de trafic, notamment à la pointe, tout en améliorant la performance et en préservant la sécurité et la qualité de vie au travail. Le nouveau cadre maintient le nombre annuel de vacations sur la base d'un jour de travail sur deux, la base annuelle de 1 420 heures travaillées et le principe du travail en équipe quand il existe. Sa mise en œuvre fait l'objet, dans chaque centre, d'un cahier des charges validé au niveau national, qui précise les conditions de lancement et de déroulement des expérimentations, les mesures expérimentées et les modalités d'évaluation et de quantification de leur efficacité[113].

La principale évolution des cycles de travail consiste à augmenter le nombre de vacations pendant les périodes de hausse de trafic, principalement l'été (sept vacations au lieu de six sur 12 jours) et à les réduire pendant les périodes creuses, tout en en diminuant la durée (8h30) pour réduire la fatigue[114]. Sont également introduites des modalités de gestion plus souple des débuts et fin de vacations (montées et descentes décalées) pour en élargir l'amplitude, une meilleure anticipation des congés au sein de l'équipe et enfin la possibilité de

---

[111] Arrêté du 4 juillet 2011 relatif à la mise en œuvre des vacations de réserve opérationnelle dans les services de la DGAC assurant le service du contrôle de la circulation aérienne. Un contrôleur en repos compensatoire peut être maintenu à disposition du service pour rejoindre son lieu de travail en 1h30 maximum.

[112] Dans un trafic régulé (Air Traffic Flow Management), les vols sont annoncés à l'avance et leur heure de décollage est fixée par l'organisme de régulation. Cette opération retarde certains décollages, mais diminue le risque d'attente en vol et donc améliore globalement la ponctualité

[113] Le cadre national d'expérimentation définit deux options d'évolution d'organisation. Sa déclinaison dans les centres est concertée au niveau local et adaptée aux besoins locaux, qui varient selon le trafic (pointe saisonnière, quotidienne, horaire) et les calendriers de modernisation des systèmes. Les objectifs portent sur les moyens (organisation mise en place, taux d'utilisation des ressources) et les résultats (délais, nombre d'unités ou positions de contrôle ouvertes, sécurité, qualité de vie, fatigue).

[114] La durée du travail des contrôleurs aériens est fixée à 32 h hebdomadaire en moyenne annuelle mais peut, en cas de vacation supplémentaire, dépasser 36 h, sans excéder 43h. La durée hebdomadaire de travail est calculée en tenant compte du nombre et de la durée des vacations. Leur réduction dans les cycles 7/12 n'entraîne donc pas de réduction de la durée annuelle de travail.

« récupérations dirigées » (vacations supprimées et récupérées sur des créneaux spécifiques) et de « recyclages dirigés » des personnels détachés (contrôleurs aériens affectés hors salle de contrôle ou exerçant des missions d'expertise ou de formation).

Bien que ces évolutions se fassent à durée annuelle de travail inchangée (1 420 heures), la vacation supplémentaire effectuée dans le cycle étant récupérée ultérieurement, les expérimentations ouvrent droit au versement aux ICNA d'une majoration indemnitaire mensuelle de 500€ [115]. Une enveloppe de 15 M€ a été prévue pour financer ces indemnités sur la durée du protocole. Cette double compensation d'un jour travaillé par une récupération horaire et une contrepartie indemnitaire (+6 000 € par an et par contrôleur aérien sans augmentation du temps de travail) est inédite dans la fonction publique. Si la contrainte supplémentaire endossée ne doit pas être sous-estimée, la contrepartie peut apparaître disproportionnée au regard du niveau déjà élevé de rémunération de ces personnels.

Par arrêté du 9 novembre 2018, l'expérimentation de l'organisation du travail a été étendue aux instructeurs de la circulation aérienne de l'Ecole nationale de l'aviation civile[116]. Cette disposition, discutable en ce qu'elle ne répond pas à un besoin de capacité, offre l'avantage de préserver pour les ICNA la perspective de mobilités entre l'ENAC et les CRNA.

4.2.1.3 Une expérimentation mise en œuvre de façon progressive

Bien que cette mesure ait été présentée par la DGAC comme un gage d'efficacité et d'efficience dans le contrôle aérien, la mise en place de ces expérimentations dans les centres a été lente[117] et parfois difficile au niveau local et plusieurs syndicats ont contesté la régularité des comités techniques locaux, y compris par voie contentieuse. La réticence durable du CRNA Sud-Est à prendre part au dispositif, à raison de considérations sociologiques locales, pose la question de la pertinence du choix de la DGAC de recourir à des expérimentations fondées sur le volontariat, plutôt que de déterminer elle-même les centres dans lesquels les nécessités du

[115] Majoration indemnitaire mensuelle de 500 € (550 € pour Roissy-CDG) dans l'option 1 et 255 € dans les options 2 et 3. L'indemnité est versée pour une durée minimale de 12 mois consécutifs, sauf arrêt anticipé des expérimentations dans les conditions fixées par le cahier des charges. Le protocole prévoit de porter le montant de la majoration indemnitaire à 550€ (600€ dans le cas de l'organisme de CDG) mensuels lorsque, après validation au niveau national, l'évolution de l'organisation du travail expérimentée dans un organisme y est pérennisée. L'encadrement des services bénéficie de mesures comparables.

[116] Arrêté du 9 novembre 2018 portant création d'une expérimentation d'évolutions de l'organisation du travail des instructeurs de la circulation aérienne à l'ENAC modifié. Les mesures expérimentées correspondent à une option 4 et font l'objet d'un cahier des charges (définition d'une période de charge de 16 semaines maximum, augmentation de l'amplitude journalière jusqu'à 10h15, durée maximale hebdomadaire de 42h, densification des journées de travail). Une indemnité mensuelle de 500 € par instructeur est prévue

[117] Limitée en 2016 aux centres de contrôle en route de la navigation aérienne Est et Sud-Ouest, la nouvelle organisation du travail a progressivement été expérimentée à l'organisme de Roissy-CDG, au CRNA Ouest et aux centres d'approches de Nice à partir de 2017 puis de Lyon en 2018. Le CRNA Sud-Est est entré dans le dispositif en janvier 2020. Le centre d'Athis-Mons (CRNA Nord) est le seul CRNA à ne pas avoir mis en place l'expérimentation. Pour chacune des expérimentations, un arrêté en définit le calendrier et en fixe les modalités. Il précise également l'objectif du dispositif, qui varie selon les centres. Si dans la plupart des CRNA, l'évolution de l'organisation du travail vise à faire face aux pointes de trafic, il tend au CRNA Sud-Est à répondre aux enjeux de la transformation 4-Flight.

service conduisaient à recourir à des modalités d'organisation du travail adaptées aux caractéristiques du trafic.

Au printemps 2020, la DGAC a pris plusieurs arrêtés portant reconduction des expérimentations qui arrivaient à échéance, les incertitudes liées à la durée de l'état d'urgence l'incitant à ne pas interrompre un dispositif difficilement mis en place. L'indemnité associée a continué à être versée, malgré le ralentissement soudain du trafic aérien[118].

4.2.1.4 L'évaluation des expérimentations

Le protocole 2016-2019 ne prévoyait pas de modalités d'évaluation permettant de comparer les coûts et les gains de productivité liés aux expérimentations. La DGAC a toutefois pu dresser un bilan à partir d'une liste d'indicateurs portant sur les moyens mis en œuvre et sur les résultats obtenus, précisés dans le cahier des charges propre à chaque centre ou organisme.

Concernant les moyens, l'analyse montre que les contrôleurs aériens ont effectué en moyenne 8 cycles en 7 jours/12 par an sur la période, ce qui est le minimum de ce qui était requis par les cahiers des charges. Cela porte le coût moyen de la vacation « expérimentation » à 750 €. Dans les faits, cette moyenne qui exclut les personnels présents sur une période restreinte (congé maternité ou qualification en cours d'année), semble supérieure à la réalité des jours d'expérimentation[119].

Concernant les résultats, la flexibilité accrue a permis de disposer d'un tour de service et d'un effectif opérationnel mieux adaptés aux variations du trafic. L'ouverture d'un nombre plus élevé de positions de contrôle a dégagé des gains de capacité. Elle a garanti une présence accrue à la pointe et une réduction significative des retards liés au « staffing » (niveau insuffisant d'effectifs entrainant des mesures de régulation) ou, a minima, des délais contenus. La DGAC estime que la capacité de contrôle des trois CRNA Sud-Ouest, Est et Ouest, a augmenté de 10 à 15 %, voire 20 % par rapport à un tour de service classique, grâce aux positions supplémentaires (jusqu'à trois sur les créneaux horaires de charge), ce qui a permis une baisse relative des retards de 16 à 35 % dans ces trois centres en route. Un graphique en annexe 16 présente, pour le CRNA de Reims, le nombre de positions de contrôle pouvant être ouvertes selon l'heure de la journée avec et sans expérimentation.

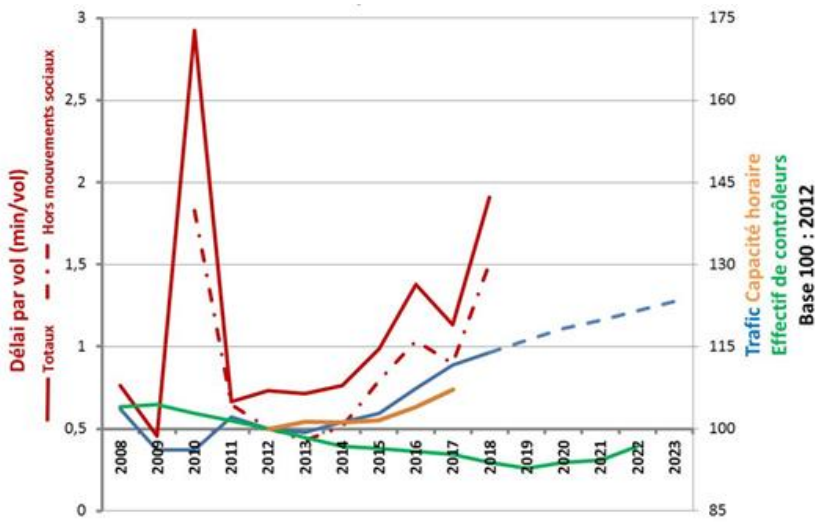
L'étude de l'évolution du trafic, des effectifs et des délais entre 2008 et 2018, présentée dans le graphique ci-après, montre l'amélioration significative de la capacité horaire (nombre de demandes pouvant être traitées) et des délais[120] à compter de 2016. Il révèle cependant une inversion de la courbe des délais dès 2018, la baisse des effectifs corrélée à la hausse du trafic n'ayant pas permis d'absorber la totalité du trafic supplémentaire et ayant entraîné une aggravation des retards, aggravés par le mouvement social mené à Aix en 2018.

[118] La DGAC indique que durant la crise sanitaire, en dehors des quelques plateformes aéroportuaires fermées, l'activité s'est poursuivie ailleurs ponctuellement pour des vols sanitaires ou militaires.

[119] Au CRNA de Reims, leur nombre réel s'établirait à 3,6 jours en 2017, 4,95 en 2018 et 4,9 en 2019.

[120] L'optimum européen de retard se situe à 0,5 mn par vol, la France est à 2 mn en 2018 (les grèves à Aix et les phénomènes météo ont accentué les retards) et 1,33 en 2019.

Graphique n° 1 : Evolution du trafic, des effectifs et des délais 2008-2018



Source : DGAC

Les résultats par centres en route et organismes de contrôle d'approche montrent que l'effet des expérimentations varie selon les organismes et le trafic. Dans les CRNA, si elles ont eu un impact durable à Bordeaux où les retards ont baissé de 47 % entre 2017 et 2018 malgré la hausse du trafic, leurs effets se sont en revanche significativement estompés à Reims et à Brest, du fait du trafic soutenu, d'une accentuation des pointes et de la réorientation des vols durant les grèves de 2018. Les tours de service ont de nouveau été adaptés en 2019 pour accroître le nombre de positions de contrôle sur les créneaux tendus. Dans les organismes de contrôle d'approche, les expérimentations ont augmenté les capacités de contrôle sur les périodes de pointe et les résultats semblaient encourageants à Lyon-Saint-Exupéry qui a absorbé les chassés croisés « neige », à Paris-CDG qui a augmenté sa capacité opérationnelle de 5% et à Nice-Côte d'Azur qui a densifié le temps de travail pendant les pointes journalières estivales ou pendant les événements majeurs (Grand-Prix de Monaco et festival de Cannes).

Parallèlement, le suivi des indicateurs de sécurité (nombre de rapprochements hors norme en route, procédure anticollision) établit que les incidents restent faibles. Enfin, l'analyse des réponses aux questionnaires sur la qualité de vie au travail transmis aux contrôleurs aériens et présentés dans les instances locales, révèle une réduction de la pénibilité et de la fatigue.

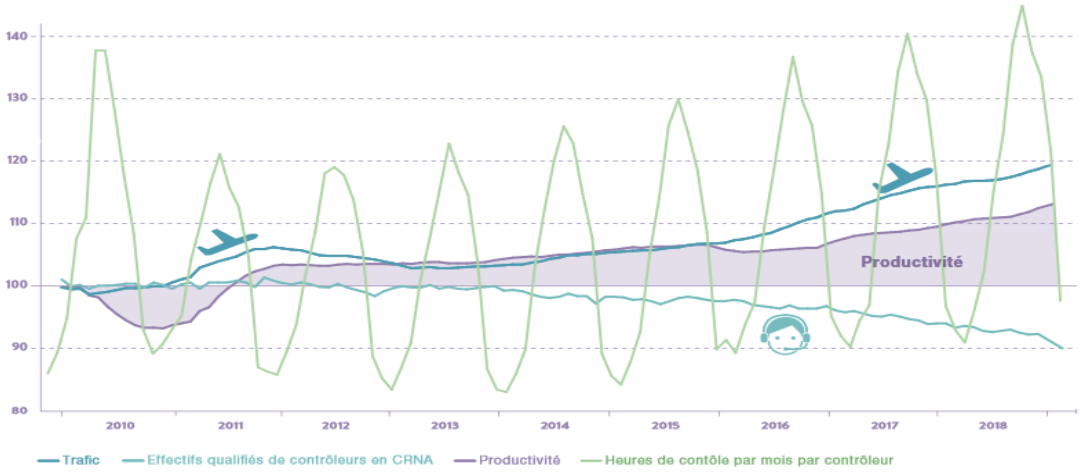
4.2.2 La performance : une productivité croissante mais encore à la traîne

Entre 2009 et 2018, le trafic a progressé de 19,4 % tandis que l'effectif de contrôleurs en route qualifiés baissait de 9,2 %[121]. Le nombre d'heures mensuelles de contrôle par contrôleur aérien est en hausse constante depuis 2016 notamment grâce aux expérimentations et aux modernisations techniques. En considérant le ratio trafic/nombre d'heures de contrôles

[121] Le trafic a progressé de 19,4 % (de 2,7 à 3,2 millions de vols annuels et l'effectif de contrôleurs en route qualifiés a baissé de 9,2 % (de 1608 à 1460).

réalisées, la DSNA évalue le gain de productivité à 13 % entre 2009 et 2018.

Graphique n° 2 : Evolution de la productivité des centres de contrôle en route (base 100 = moyenne 2009)



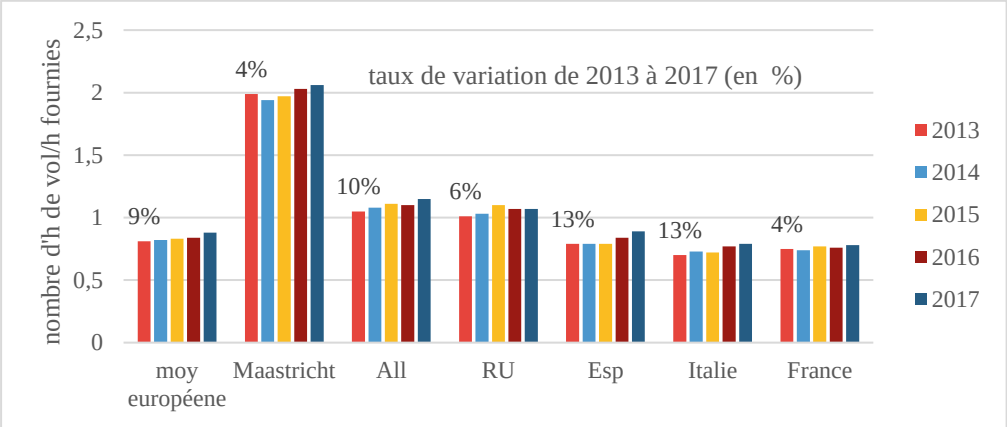
Source : Rapport d'activité DSNA 2019

Dans le classement de la productivité horaire des contrôleurs aériens en Europe, établi par Eurocontrol en 2017 (voir graphique en Annexe n°17), estimée à 0,88 heure de vol pondérée par heure de contrôle en moyenne[122], la France occupait pourtant la 27ème place, avec une productivité de 0,78, loin derrière le centre de Maastricht (2,06), l'Allemagne (1,15) ou le Royaume-Uni (1,07).

Ces données annuelles méritent d'être observées avec précaution car elles ne tiennent qu'imparfaitement compte de la diversité des zones de contrôle, de la variabilité du trafic au cours de la journée, de la semaine ou de l'année, et des écarts de coût horaire d'un contrôleur aérien. Néanmoins, l'examen de leur évolution tendancielle entre 2013 et 2017 (graphique suivant) aboutit au constat que la productivité française s'améliore moins vite (+4 % depuis 2013) que celle de ses voisins européens (+10% en Allemagne, + 13% en Espagne et en Italie, + 9 % en moyenne européenne). Et la hausse du trafic ayant absorbé les capacités rendues disponibles par les expérimentations d'organisations du travail, les prévisions d'évolution n'étaient pas favorables avant que survienne la crise sanitaire.

[122] Eurocontrol utilise le le ratio du nombre d'heures de vol contrôlées pondérées par heure de contrôle qui reflète la performance moyenne et non pas la productivité aux heures de pointe, qui peut être plus élevée.

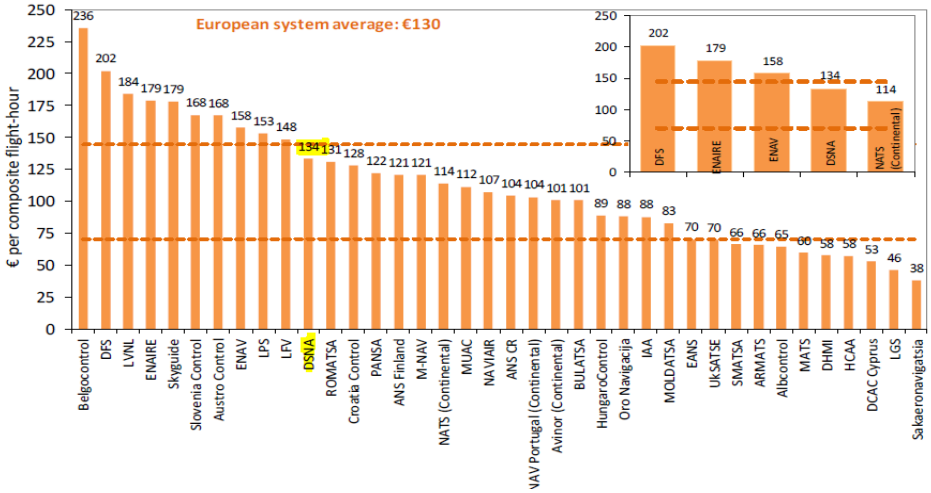
Graphique n° 3 : Niveau et évolution de la productivité horaire des contrôleurs aériens, 2013-2017



Source : Cour des comptes à partir de Eurocontrol, ATM Cost Effectiveness reports 2013, 2015, 2017, 2019

L'efficience globale des contrôleurs aériens peut encore se mesurer en rapprochant la productivité horaire du coût horaire du contrôle aérien. Le graphique ci-après montre que le coût d'emploi du contrôle aérien par heure de vol pondérée s'établit à 134€ en France pour une moyenne européenne à 130€. Au total, le plus faible niveau relatif de rémunération des contrôleurs français[123] compense donc en partie leur plus faible productivité horaire[124].

Graphique n° 4 : Coût d'emploi du contrôle aérien par heure de vol pondérée, 2017



Source: Eurocontrol, ATM Cost effectiveness benchmarking report, 2019

Face à un trafic aérien en forte hausse et dans un système qui atteignait ses limites, la DGAC recherchait, fin 2019, de nouveaux leviers de performance pour ne pas réduire le service

[123] Le niveau de rémunération devant être complété des indemnités et avantages sociaux non comptabilisés dans le taux horaire : fonds de compensation retraite, indemnité de départ anticipé, indemnité de mise en œuvre des expérimentations, durée annuelle de travail dérogatoire.

[124] A l'inverse, le coût d'emploi par heure élevé du centre de Maastricht (231 €), est compensé par sa forte productivité et aboutit à un coût d'emploi moyen par heure de vol composite de seulement 112 €.

rendu aux compagnies aériennes et voir le retard s'accumuler. Dans un contexte de reprise à la hausse des effectifs, des pistes étaient envisagées pour mieux utiliser les ressources disponibles, accroître la flexibilité du travail et augmenter la productivité moyenne horaire. L'hypothèse de primes à la performance individuelles ou collectives (limitées à un organisme ou une équipe), pourtant outils vertueux d'incitation à la performance, n'était pas envisagée.

En outre, la DGAC devait poursuivre l'effort de modernisation engagé, en déployant au plus vite les systèmes de nouvelle génération dont le développement a pris un retard dommageable. Prévu pour entrer en service à compter de l'hiver 2021 dans les cinq centres de contrôle « en route » français, le système de gestion du trafic 4-Flight devait théoriquement permettre une augmentation d'environ 10 % de la capacité globale[125]. La crise sanitaire est venue cependant réviser à la baisse les investissements en faveur de la modernisation des systèmes de la navigation aérienne, et l'entrée en service de 4-Flight, est désormais repoussée à l'hiver 2022-2023.

4.2.3 Quelles perspectives pour la période à venir ?

Dans le cadre des négociations sur le projet de protocole 2020-2024, débutées fin 2019, la DGAC envisageait de refondre le cadre national d'organisation du travail et de gestion des contrôleurs aériens, en salle et hors salle, afin d'accompagner la croissance du trafic. Elle avait provisionné 10 M€ dans le PLF 2020 pour la mise en œuvre de ces mesures.

La crise sanitaire a modifié durablement les hypothèses d'évolution du trafic aérien et de gestion de l'activité, entraînant la suspension des négociations protocolaires[126]. A l'été 2020, la DGAC envisageait de maintenir les orientations définies avant la crise et de poursuivre artificiellement les expérimentations. Finalement, le rejet des organisations syndicales a mis fin à cette perspective. Sur le fondement des arrêtés de création des expérimentations et de leurs cahiers des charges qui ouvraient cette possibilité , les expérimentations ont été suspendues après avis des comités techniques locaux à compter du 1er novembre 2020 dans tous les organismes (à l'exception des dispositifs particuliers de Cayenne et Pyrénées) et le versement de l'indemnité a été interrompu.

La DGAC doit à présent trouver un nouveau format de dialogue social pour préparer l'avenir et traiter les sujets liés à l'organisation du travail et au déploiement des équipements de navigation aérienne. L'impact de la crise sur l'ensemble des acteurs du trafic aérien doit plus que jamais placer la direction dans une logique de maitien des compétences et de performance vis-à-vis du secteur aéronautique et redonner du sens à sa mission de service public rendu aux usagers, sans que celle-ci soit nécessairement assortie de contreparties.

---

[125] Source : Assises nationales du transport aérien, 2018.

[126] L'ampleur de la crise du trafic aérien (- 66 % de vols et - 73,7 % de passagers en 2020) a écarté les perspectives initiales de l'Association internationale du transport aérien (Iata) de rétablissement au niveau de 2019 au mieux en 2024. En février 2021, sa prévision en cas de restrictions strictes des voyages consistait en une amélioration de seulement 13 % en 2021 par rapport à 2020. ADP qui envisageait un retour à niveau à la fin de la période 2024-2027, enregistrait en février 2021 une baisse de 83 % du trafic passagers dans les aéroports parisiens par rapport à février 2020.

5 LES RELATIONS SOCIALES

Les relations sociales de la DGAC sont caractérisées par un pouvoir de négociation des organisations syndicales qui a peu d'équivalent dans la fonction publique et par un instrument original, le protocole social. Le présent rapport rend compte du coût des protocoles sociaux dans sa deuxième partie et de l'effectivité des contreparties liées aux expérimentations de l'organisation du temps de travail dans sa quatrième partie. Les développements à suivre examinent l'effet du protocole social sur la conflictualité pour mieux appréhender les moyens de réduire l'impact de cette dernière, et apprécier les adaptations à apporter à cet instrument original compte tenu du nouveau contexte créé par l'impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien.

5.1 Un dialogue social nourri, un instrument original, le protocole social

5.1.1 Un paysage syndical éclaté

Les dernières élections professionnelles, tenues les 4, 5 et 6 décembre 2018, ont confirmé un paysage syndical éclaté. Cinq organisations sont représentées au comité technique (CT) de réseau de la DGAC, sans qu'aucune ne soit prépondérante[127]. Si la CGT est la première organisation représentative de la DGAC, le SNCTA obtient la majorité des voix des ICNA (55,7 % aux élections 2018 à la CAP), suivi par l'USAC-CGT (20,59 %) et par l'UNSA-ICNA (17,17 %). La DGAC, dans les discussions qu'elle mène avec les syndicats, doit tenir compte de leur poids au sein de l'ensemble de la DGAC, mais aussi au sein des ICNA, catégorie dont le pouvoir de négociation est le plus important, tant du fait de sa capacité de blocage du trafic aérien que parce que c'est d'elle que l'administration attend des évolutions de l'organisation du travail pour accroître la productivité et la qualité du service. D'une manière générale, les organisations syndicales confédérées sont soucieuses que les avantages obtenus soient répartis entre les différentes catégories d'agents, et le SNCTA assume sa position de syndicat catégoriel des contrôleurs aériens.

Les organisations syndicales rencontrées par la Cour au début de l'année 2020 s'étaient montrées plutôt satisfaites de la qualité du dialogue social à la DGAC. Certaines organisations confédérées ont toutefois regretté la place trop importante que donnerait la DGAC au SNCTA. Par ailleurs, la gestion des conséquences de la pandémie a suscité en 2020 une tension dans les relations entre la DGAC et les syndicats. Ainsi les propositions de l'administration sur la mutualisation des expérimentations et les réserves opérationnelles ont fait l'objet d'un rejet unanime des organisations syndicales en novembre 2020.

[127] L'union syndicale de l'aviation civile-CGT (USAC-CGT, 26,15 % des voix), le syndicat national des contrôleurs du trafic aérien (SNCTA, 22,82 %), l'UNSA-aviation civile (UNSA-AC, 20,80 %), la fédération de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services-Force ouvrière (FEETS-FO, 17,84 %) et le syndicat des personnels de l'aviation civile-CFDT (SPAC-CFDT, 11,28 %).

Plusieurs organisations syndicales ont relevé que la qualité du dialogue social local pouvait, sur certains sites, ne pas être de même niveau que celle du dialogue national. Le dialogue local, qui porte notamment sur l'organisation du travail (calendrier des tours de service ; mise en place ou non des expérimentations) dépend beaucoup des configurations syndicales.

5.1.2 Des moyens syndicaux excédant ceux prévus par les textes

Les organisations syndicales de la DGAC bénéficient des droits et moyens prévus par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, ainsi que par l'arrêté du 4 novembre 2014 relatif aux conditions générales d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication dans la fonction publique de l'Etat. Les décharges d'activité de services totales ou partielles représentent à la DGAC un total de 27,86 ETP en 2019.

La DGAC conclut, depuis plus de 20 ans, avec les organisations syndicales représentatives, des conventions nationales de dialogue social (CNDS) qui ont pour objet de servir de cadre au dialogue social. Leur durée est de quatre ans par cohérence avec le cycle des élections professionnelles. La CNDS rappelle les droits et moyens prévus par les textes de droit commun et leur déclinaison à la DGAC.

L'article 9 de la CNDS 2019-2022 prévoit en outre l'octroi d'une « subvention annuelle de fonctionnement » aux organisations syndicales de la DGAC, « au titre de la participation de la DGAC à leurs frais de fonctionnement afin de permettre aux représentants du personnel d'exercer pleinement leur rôle. » Son montant global annuel (pour l'ensemble des syndicats) est de 190 000 € pour chacune des années 2019 à 2022 (la CNDS 2015-2018 prévoyait ce même montant pour chacune des années 2015 à 2018 ; la convention 2012-2014 prévoyait un montant de 192 000 €). Il est réparti entre les syndicats ayant au moins un siège au CT de réseau avec une part fixe pour chacun d'entre eux et une part variable en fonction de la représentativité au CT ministériel et au CT de réseau (à hauteur de 50 % pour les voix obtenues et 50 % pour les sièges obtenus au sein de ces deux instances).

La convention prévoit la nature des dépenses qui peuvent être couvertes par la subvention et en interdit le reversement à un autre organisme (sauf syndicat affilié au sein de la DGAC). Il s'agit des dépenses d'acquisition et de fonctionnement de matériels informatiques et bureautiques supplémentaires par rapport à ceux présents dans les locaux mis à disposition par l'administration, communication, raccordements et abonnements internet, téléphonie mobile et location de véhicules, déplacements syndicaux autres que ceux pris en charge par l'administration. Les organisations syndicales sont tenues de transmettre à la DGAC au plus tard le 1er mars de l'année N, les justificatifs des subventions consommées en N-1.

L'article 1er du décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 relatif à la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'Etat autorise expressément la DGAFP à subventionner les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'Etat au niveau national. Son article 2 précise que le montant de la subvention accordée à chaque organisation syndicale est déterminé compte tenu du nombre de ses sièges au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et fixé par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique. Ce décret, ni aucun autre texte réglementaire, ne prévoit pas le versement par un ministère ou une direction générale de subventions aux organisations syndicales représentatives

de ses personnels. La DGAFP comme la direction du budget, interrogées par la Cour, considèrent qu'un tel subventionnement n'est pas possible sans texte. Cette position rejoint celle prise par M. Raphaël Hadas-Lebel, président de section au Conseil d'Etat, dans un rapport au Premier ministre, sur un versement analogue attribué par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie[128].

La subvention accordée par la DGAC à ses organisations syndicales n'a pas de fondement législatif ou réglementaire. Il importe donc que la DGAC mette fin à ce dispositif de subventionnement de ses syndicats et dénonce la CNDS 2019-2022 en tant qu'elle prévoit un tel dispositif.

Dans sa réponse à la Cour, la DGAC s'engage à mettre un terme à ses subventions aux organisations syndicales à compter de 2021. La Cour prend acte de cet engagement.

Recommandation n°8 (DGAC) Mettre fin sans délai aux subventions aux organisations syndicales représentatives de la DGAC.

5.1.3 Des instances de concertation nombreuses et consommatrices d'ETP

Compte tenu de l'existence en son sein de nombreuses structures et de la répartition de ses personnels sur un grand nombre de sites, la DGAC met en place, en application des règles de droit commun de la fonction publique, un grand nombre d'instances de concertation. Elle dispose ainsi de 50 comités techniques (un CT de réseau, 5 CT de service à compétence nationale, un CT de service central de réseau, 40 CT spéciaux et 3 CT de proximité), d'une quarantaine de comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT), de huit CAP, ainsi que six instances de concertation ouvrière. S'y ajoute un comité de suivi du protocole (*cf. infra*). La DGAC évalue à 1138[129] pour l'année 2019 le nombre de représentants du personnel mobilisés par ces instances (en comptant les titulaires et les suppléants), soit plus de 10 % du personnel de la DGAC.

La DGAC évalue à un peu plus de 20 par an le nombre d'ETPT mobilisés par les instances représentatives du personnel, en prenant en compte les représentants du personnel titulaires et suppléants et les représentants de l'administration titulaires (et en comptant un temps de préparation égal au temps de la réunion, conformément à la réglementation). La DGAC n'estime pas à ce stade que la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction

[128] Dans son rapport de mai 2006, « *Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales* », M. Hadas-Lebel indiquait : « *le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie accorde chaque année une subvention de fonctionnement aux fédérations syndicales qui sont représentées au comité technique paritaire ou qui, à défaut, sont affiliées à une union de syndicats siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ; en 2005, le montant de cette subvention était de 280 000 €. Bien qu'elle soit considérée par le ministère comme indispensable à la qualité du dialogue social, une telle subvention n'a pas de fondement légal dans l'état actuel du droit de la fonction publique* ».

[129] Ce chiffre comprend l'ensemble des représentants du personnel (titulaires et suppléants) ayant été élus ou désignés pour participer à l'une des instances de concertation. Les personnes siégeant à plusieurs instances ne sont comptées qu'une fois.

publique lui permettra de réduire le nombre des ETPT consacrés au dialogue social. Elle considère que la réduction des compétences des CAP ne réduit pas forcément le volume de dialogue social informel. En outre, la fusion des CT et des CHSCT au sein de comités sociaux d'administration (CSA) à la suite des élections professionnelles de 2022 risque d'être compensée par la démutualisation de CHSCT existants sur certains sites. La DGAC pourrait en revanche avantageusement chercher à réduire la présence des représentants suppléants des organisations syndicales à ces instances[130].

5.1.4 Le protocole social, un instrument original du dialogue social de la DGAC

Depuis 1988, le Gouvernement et la DGAC ont négocié des protocoles sociaux avec les organisations syndicales représentatives. Leur première motivation a été la recherche de la paix sociale et le souci de canaliser les revendications des personnels, notamment des contrôleurs aériens, dans des accords pluriannuels plutôt que de les traiter au fil de conflits sociaux successifs. Comme l'a souligné la DGAFP, les ICNA « *disposent d'un pouvoir de négociation sans égal* » dans la mesure où le coût d'une journée de grève du contrôle aérien pour le BACEA est tel qu'il conduit à relativiser le coût des mesures catégorielles. La DGAC estime qu'une journée de grève du contrôle aérien, qui varie selon l'ampleur de la mobilisation et l'importance du trafic, entraine une perte de recettes de navigation aérienne pour le BACEA s'étalant de 3 M€ à 4,5 M€ (sans compter les pertes pour les compagnies aériennes, qui ne sont pas compensées, et le coût pour les autres secteurs économiques).

A cette motivation originelle jamais démentie s'est ajoutée la volonté de la DGAC de faire du protocole social un vecteur de modernisation comportant, en échange des avantages catégoriels, des contreparties en termes d'organisation du travail ou de restructurations[131]. A partir de 2010, la DGAC a assumé le fait de ne pas chercher à obtenir un accord unanime, quitte à accepter la conflictualité qui en découle. Le protocole 2006-2009 est ainsi le dernier à avoir été signé par toutes les organisations syndicales. Le projet de protocole 2010-2012 a été signé par le SNCTA mais n'a pas recueilli l'accord de la majorité des organisations syndicales. Il n'est donc pas devenu un protocole au sens strict même si ses dispositions ont été mises en œuvre par l'administration. En 2013, le souci d'obtenir un accord majoritaire a conduit la DGAC à proposer un protocole dont les avantages catégoriels étaient davantage répartis entre les différentes catégories de personnel de la DGAC : le protocole 2013-2016 a été signé par quatre des cinq organisations représentatives de la DGAC, le SNCTA ne l'ayant pas signé. En

[130] L'article 11 de la CNDS 2019-2022 prévoit que « les membres suppléants n'ayant pas voix délibérative ne peuvent pas prendre part au vote mais peuvent participer au débat ».

[131] Ainsi en contrepartie des mesures catégorielles (pour un total réalisé de 22,75 M€) évoquées dans la deuxième partie du présent rapport, le protocole social 2013-2015 comportait les réformes structurelles suivantes: fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique ; fermeture de tours de contrôle opérées par des TSEEAC et leur remplacement par des services d'information de vol et d'alerte sur des aérodromes (AFIS) assurés par des prestataires privés ; suppression de délégations territoriales de la DSAC ; mutualisation de services opérationnels de contrôle aérien ; modernisation des fonctions support. Le protocole social 2016-2019 comportait, en contrepartie des mesures catégorielles (pour un total réalisé de 47,4 M€ dont 7,7 M€ au titre du PPCR), l'expérimentation d'une nouvelle organisation du travail pour les ICNA afin de mieux accompagner l'accroissement du trafic aérien (cf. partie 4), des objectifs de modernisation des systèmes techniques de navigation aérienne et de réorganisations des services techniques, ainsi que la rationalisation des fonctions support.

2016, dans un contexte de forte augmentation du trafic nécessitant des adaptations de l'organisation du travail des contrôleurs aériens, la DGAC avait besoin d'un accord avec le SNCTA. Le protocole 2016-2019 a été signé par quatre des cinq organisations syndicales représentatives, représentant 72 % des personnels, mais pas par la CGT.

L'élaboration des protocoles sociaux donne lieu à des échanges nourris de la DGAC avec d'une part les organisations syndicales et d'autre part la DGAFP et la direction du budget. Elle fait l'objet d'arbitrages du cabinet du Premier ministre tout au long du processus lorsque cela est nécessaire, et systématiquement pour la validation du texte final. Pour la mise en œuvre du protocole, chacune des mesures est soumise au guichet unique DGAFP-DB. Le protocole n'a pas la valeur juridique d'un contrat dont les parties pourraient se prévaloir devant un juge. Mais sa validation systématique en réunion interministérielle et l'attention portée par les gouvernements successifs à éviter les conflits sociaux dans le contrôle aérien lui confère une force de fait supérieure à bien des engagements juridiques.

La DGAFP considère[132] les protocoles sociaux de la DGAC comme une bonne pratique qui permet d'encadrer les revendications, de canaliser les conflits sociaux pendant leur durée et de tenir compte des spécificités. Elle souligne que le protocole 2016-2019 a également permis de transposer des dispositifs généraux (PPCR et, en tenant compte des spécificités, réforme du régime indemnitaire) et note que sur cette période, il n'y a pas eu de mesures catégorielles pour la DGAC autres que celles prévues par le protocole. Elle estime que les mesures en faveur des ICNA n'ont pas beaucoup d'effets reconventionnels sur les autres catégories de fonctionnaires du fait de leur caractère très spécifique. Elle relève que si des protocoles sociaux sont conclus pour d'autres catégories de fonctionnaires (par exemple, les policiers en 2016 ou les soignants en 2020), ils sont généralement consécutifs à des événements particuliers. La direction du budget est favorable à des protocoles plus longs (5 ans) pour que les phases de négociation ne reviennent pas trop souvent.

Les organisations syndicales de la DGAC sont attachées à la formule du protocole social. Plusieurs organisations considèrent toutefois que le protocole est devenu un moyen pour la DGAC de faire passer ses réformes en faisant des propositions et en signant avec ceux qui les acceptent. Les protocoles sociaux prévoient la mise en place d'un comité de suivi (CSP), associant la DGAC et les organisations signataires. Le CSP, qui se réunit au moins deux fois par an, est chargé d'évaluer la bonne mise en œuvre du protocole social.

La Cour a regretté, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) du BACEA, d'une part que les protocoles sociaux ne fassent pas l'objet d'une évaluation systématique a posteriori, d'autre part qu'ils ne prévoient pas, dès leur élaboration la définition, arrêtée de manière interministérielle, des modalités de leur évaluation future. Elle a noté, dans la NEB sur le BACEA de 2019, que « *la fin du protocole en cours constituait l'occasion de s'interroger sur la pertinence de ce dispositif et d'en évaluer les contreparties obtenues. Si la DGAC a dressé un bilan du protocole 2016-2019, ce qui constitue un progrès par rapport aux protocoles précédents qui n'avaient pas fait l'objet d'une telle évaluation, ce document ne permet pas de comparer les coûts du protocole et les gains résultant des efforts de productivité liés aux expérimentations de nouveaux cycles de travail. Par ailleurs, il n'en est, à ce stade, pas fait état dans les documents budgétaires.* »

[132] Entretien avec les rapporteurs le 8 juillet 2020.

5.2 Une conflictualité qui n'est que partiellement atténuée par les protocoles sociaux

5.2.1 Le cadre juridique du droit de grève et du service minimum

Les personnels de la DGAC disposent du droit de grève. Comme les autres agents publics, ils sont régis par les dispositions des articles L.2512-1 à L.2512-5 du code du travail qui prévoient que, dans les services publics, la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis émanant d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'organisme ou le service intéressé, qui doit parvenir à l'autorité hiérarchique cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Pendant la durée du préavis, les organisations syndicales et l'administration sont tenues de négocier sur les revendications professionnelles. En outre, conformément à l'article L. 2512-5 du code du travail, la DGAC met en œuvre des retenues sur la rémunération de ses agents grévistes (cf. annexe n° 20).

A ces règles de droit commun s'ajoutent des dispositions spécifiques aux services de navigation aérienne, compte tenu de l'importance qui s'attache à la continuité du service public en la matière. Ainsi, les contrôleurs aériens s'étaient vus privés du droit de grève en 1964, et les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile en 1971. Des grèves du contrôle aérien ont néanmoins eu lieu notamment en 1973, 1978, 1979, 1980 et 1983. Le recours aux contrôleurs militaires, pour se substituer aux contrôleurs civils en grève en 1973, s'étant soldé par la collision en vol près de Nantes de deux avions de ligne, l'Etat n'a depuis lors plus eu recours à cette option.

Les personnels de la navigation aérienne se sont vus reconnaître de nouveau le droit de grève par la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984, qui a institué une obligation de service minimum. L'article 2 de cette loi prévoit : « *En cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent être assurés en toute circonstance : - la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale ; - la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire ;- les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ;- le maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de Mayotte ;- la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.* »

Le décret d'application (n° 85-1332 du 17 décembre 1985) de cet article dresse la liste des services de la navigation aérienne nécessaires à l'exécution de ces missions. Parmi ces services se trouvent notamment les CRNA pour la fourniture des services de la circulation aérienne aux aéronefs et pour l'identification des vols au bénéfice de la défense aérienne. Le décret prévoit que la capacité offerte pour les survols, dans les espaces aériens gérés par la France, est égale à la moitié de celle qui serait normalement offerte dans la période considérée. Il dresse également la liste des aérodromes pour lesquels un service minimum est assuré en cas de grève. Pour la métropole, cette liste comporte les aérodromes suivants : Orly, Roissy-Charles-de-Gaulle, Deauville, Nantes, Clermont-Ferrand, Lyon-Satolas, Marseille, Nice,

Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Poitiers, Limoges, Mulhouse-Bâle, Ajaccio, Bastia, Calvi[133]. Cette liste d'aérodromes, inchangée depuis 1987, mériterait d'être actualisée.

L'article 3 de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 confie au ministre chargé de l'aviation civile le soin de désigner les personnels indispensables à l'exécution des missions mentionnées dans son article 2, et prévoit que « *ces personnels doivent demeurer en fonction* ». Un arrêté du 8 juillet 2008 fixe la liste des personnels astreints à demeurer en fonction en cas de grève. Il énumère un certain nombre de fonctions d'autorité ou d'autres fonctions devant être assurées en toute circonstance. Il prévoit en outre que peuvent également être astreints à demeurer en fonction les ICNA, les TSEEAC chargés de fonctions de contrôle dans les centres de contrôle et les aérodromes mentionnés par le décret du 17 décembre 1985, les IESSA et les IEEAC nécessaires à l'exercice des missions prévues par la loi du 31 décembre 1984.

5.2.2 Des protocoles sociaux qui n'ont d'impact que sur les mouvements sociaux spécifiques à la DGAC

La DGAC classe les mouvements sociaux pouvant l'affecter en trois catégories :

- les grèves « fonction publique » auxquelles ses agents, comme tous les agents de l'Etat, sont appelés. Cette catégorie, parfois qualifiée de « grève de solidarité », comprend en fait l'ensemble des mouvements de grève qui ne sont pas motivés par des revendications spécifiques à la DGAC, qu'il s'agisse de revendications concernant l'ensemble de la fonction publique, ou de mouvements plus larges (par exemple, opposition à la réforme des retraites en décembre 2019) voire d'actions portant sur des sujets ne concernant pas les agents de la DGAC (par exemple, opposition à la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels en 2016) ;

- les mouvements d'ampleur nationale spécifiques à l'aviation civile portés par des organisations syndicales confédérées ou corporatistes de la DGAC ;

- les grèves portant sur des revendications locales affectant un ou quelques sites de la DGAC en nombre restreint.

Cette classification est importante parce que les mouvements de grève, selon la catégorie dont ils relèvent et selon les corps de fonctionnaires de la DGAC concernés, ont un taux de participation et un impact sur le service rendu très variable. Elle l'est également parce que les différents outils permettant de réduire la conflictualité et d'en atténuer l'impact ont une efficacité différente sur ces différents types de grève.

[133] Les aéroports de Bâle-Mulhouse et de Strasbourg font en outre l'objet d'une disposition spécifique du décret destinée à assurer le fonctionnement des institutions européennes à Strasbourg.

Tableau n° 15 : Nombre de mouvements de grève*

	Grèves fonction publique	National DGAC	Mouvement local DGAC	Total Grèves DGAC	Dont grèves ICNA**	Grèves ministère écologie	Total
2013	7	5	17	22	2	0	29
2014	4	3	8	11	1	1	16
2015	2	29	5	34	4	0	36
2016	11	13	17	30	3	2	43
2017	13	0	28	28	14	1	42
2018	11	0	11	11	11	2	24
2019	20	1	3	4	2	0	24

** Par mouvements de grève, on désigne le nombre de périodes couvertes par des préavis (qui peuvent concerner une ou plusieurs journées.) ** Par grèves ICNA, on désigne les grèves portant sur un sujet spécifique aux ICNA (de portée locale ou nationale).*
Source : Cour des comptes d'après données DGAC et bilans sociaux DGAC

La réalisation du tableau ci-dessus a nécessité plusieurs itérations avec la DGAC compte tenu des écarts existants entre les réponses de la DGAC et les bilans sociaux, ainsi qu'au sein de ces réponses et bilans. L'instruction a mis en évidence que la coexistence de différentes méthodes de comptage des mouvements et jours de grèves au sein de la DGAC conduisait à un manque de fiabilité du suivi de l'évolution du nombre de mouvements sociaux. Pour s'en tenir aux seuls bilans sociaux, les changements de méthode de comptage d'une année sur l'autre, non explicités, auxquels s'ajoutent certaines années des erreurs, ne permettent pas à leur lecture de se faire une idée réelle de l'évolution du nombre de mouvements sociaux.

Cela pose un problème de transparence, mais aussi de pilotage, la direction générale et les autorités politiques n'ayant pas une exacte visibilité de l'évolution de la conflictualité. Il est impératif que la DGAC se dote d'outils harmonisés de suivi des mouvements sociaux impliquant une permanence des méthodes de comptage (ou lorsque celles-ci évoluent, de la mention précise de cette évolution et de la fourniture de données retraitées permettant d'assurer une comparabilité dans la durée).

Il convient de relever qu'au-delà même de ces questions de méthode, le nombre de mouvements de grève peut introduire un biais de perception, dans la mesure où un petit mouvement local à faible impact compte autant qu'une grande grève nationale. A cet égard, le nombre de journées perdues pour fait de grève est un meilleur indicateur de l'importance des mouvements sociaux pour une année donnée.

Tableau n° 16 : Nombre de journées perdues pour fait de grève de 2013 à 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	Total période
Grèves FP	496	730	1409	2043	1200	1841	4064	11783
% du total	*16,0*	*39,9*	*45,9*	*75,2*	*77,0*	*80,7*	*92,2*	*62,1*
Grèves DGAC	2595	1101	1664	675	359	441	345	7180
% du total	*84,0*	*60,1*	*54,1*	*24,8*	*23,0*	*19,3*	*7,8*	*37,9*
Total	3091	1831	3073	2718	1559	2282	4409	18963

** Les données retenues pour 2018 sont celles figurant dans le bilan social 2018. Le bilan social 2019 fait apparaître les données suivantes pour 2018 : grèves FP : 1842 ; grèves DGAC : 384 ; total : 2226.*
Source : Cour des comptes d'après bilans sociaux de la DGAC 2013 à 2019.

Le nombre total de journées perdues pour fait de grève fluctue d'une année sur l'autre, du fait de l'évolution discontinue de celles perdues du fait des grèves fonction publique. Le nombre des journées perdues dans des conflits spécifiques à la DGAC est quant à lui en diminution au cours de la période 2013-2019. La part des journées perdues du fait des mouvements spécifiques DGAC dans le total des journées perdues est en baisse constante sur la période (de 84 % en 2013 à 7,8 % en 2019).

Cette évolution montre une efficacité relative des protocoles sociaux, et plus particulièrement du protocole social 2016-2019, pour réduire la conflictualité spécifique à la DGAC. L'effet du protocole se fait particulièrement sentir sur les mouvements nationaux : ainsi, depuis la signature le 19 juillet 2016 du protocole 2016-2019, il y a eu un seul mouvement de grève national spécifique à la DGAC durant la période couverte par ce protocole. Cet effet est moins important sur les grèves locales spécifiques et dépendant du contexte syndical local, d'autant que le choix du protocole 2016-2019 de recourir à des expérimentations d'organisation du temps de travail par centre a conduit à transférer la conflictualité sur ce sujet au niveau local. Si ces grèves ont pour la plupart un impact seulement local, celle qui a affecté le CRNA Sud-Est au deuxième trimestre 2018[134] a eu un impact national et même européen, compte tenu de sa centralité. Avec un impact plus limité, deux mouvements locaux ont en 2017 couru sur des périodes importantes : deux mois pour l'organisme de contrôle de Cayenne ; quatre mois pour un mouvement social concernant les IESSA du service technique de l'organisme Charles de Gaulle-Le Bourget (CDG-LB), à l'initiative de l'USAC-CGT.

L'existence d'un protocole social n'a en revanche pas d'impact sur les grèves de solidarité, qui obéissent à des motivations externes à la DGAC (même s'il peut en avoir sur la participation effective des agents de la DGAC à ces grèves). Or, ces grèves de solidarité ont un impact sur le trafic, indépendamment même de la participation effective à ces mouvements.

[134] L'UNSA-ICNA a appelé les contrôleurs du CRNA-SE à la grève durant huit week-ends entre le début du mois d'avril et la mi-juillet 2018. Ce conflit portait sur trois revendications : l'augmentation des affectations de contrôleurs dans le centre par rapport à la planification faite en février en concertation avec les organisations syndicales ; la consolidation du plan de modernisation technique et opérationnelle du centre ; le retrait du tour de service mis en œuvre en mars 2018 et le retour au dispositif datant de 2012. Au total, 316 grévistes, soit 6,15 % de l'effectif réel et 10,76 % de l'effectif présent, ont été comptabilisés.

5.2.3 Un service minimum à l'efficacité contestée

5.2.3.1 La mise en œuvre du service minimum

Lorsqu'elle reçoit un préavis de grève, la DSNA doit estimer la participation au mouvement à venir pour déterminer les mesures qu'elle entend prendre (cf. annexe 20) : astreintes de personnels afin d'assurer le service minimum ; abattements (annulations de vols au départ et à l'arrivée d'aéroports français demandées aux compagnies aériennes, qui choisissent les vols qu'elles suppriment pour respecter le taux d'abattement) ; information des compagnies pour organiser des contournements des espaces aériens affectés. Les abattements sont demandés, généralement deux jours avant la grève, par la DSNA lorsqu'elle prévoit une diminution importante de la capacité des CRNA du fait de la grève, pour réduire la demande de trafic et rendre disponible de la capacité pour les survols. Ils peuvent également l'être en cas de forte diminution de capacité sur un aéroport qui ne permet pas de faire passer tout le programme de vol normal de la journée. L'objectif est alors d'éviter de devoir annuler des vols le jour même de la grève. Ces mesures d'annulation préventive, qui ne s'appliquent pas aux survols, doivent être ajustées à la prévision de l'importance du mouvement.

Durant le mouvement social, des audioconférences permettent de communiquer aux compagnies les informations nécessaires pour planifier leurs vols. Elles peuvent par exemple recourir à des avions de plus grande capacité, annuler de leur propre initiative les vols identifiés comme les moins profitables, ou contourner les espaces aériens les plus affectés. Les compagnies aériennes ne reçoivent pas de compensations financières de la part de l'Etat.

Au-delà des abattements et annulations, les grèves du contrôle aérien entrainent également des retards. Ceux-ci ont été très importants en 2018 du fait des grèves du CRNA-Sud Est dont certaines sont intervenues pendant la période d'été lorsque le trafic relevant de ce centre est particulièrement important.

Tableau n° 17 : Retards dus aux grève du contrôle aérien (en minutes)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Retards	790 658	711 164	560 018	1 096 325	730 080	1 622 876	769 151

Source : Cour des comptes d'après données DSNA

Le recours aux astreintes est assez systématique en cas de grèves des ICNA, dès lors que celles-ci semblent devoir avoir un impact sur le trafic aérien. Le niveau des astreintes dépend de celui du service minimum souhaité. Jusqu'à 80 % des personnels concernés ont pu être astreints certains jours lors de la grève au CRNA Sud-Est en 2018 lorsque des événements locaux l'exigeaient. Le choix de recourir à des abattements et leur ampleur dépendent de l'évaluation faite a priori du nombre de grévistes. Dans un CRNA comme Reims au climat social relativement apaisé, la hiérarchie prend informellement l'attache des équipes de contrôle pour évaluer le nombre de grévistes. Dans d'autres centres, cette estimation du nombre de grévistes se fait localement grâce à la connaissance du terrain. Elle est plus facile à estimer pour les mouvements spécifiques à la DGAC que pour les mouvements plus généraux. La décision de demander des abattements est prise au niveau national après consultation des chefs de centre.

Le service minimum permet, grâce aux astreintes, de garantir une capacité minimale de gestion du trafic aérien. Il ne permet toutefois pas d'évaluer de manière fiable, en amont du mouvement, le nombre de grévistes et donc d'ajuster les réductions de trafic et l'information des passagers à la capacité effectivement disponible durant le mouvement social. Certains mouvements « fonction publique » très peu, voire pas suivis, ont ainsi pu entrainer des perturbations du trafic du fait des mesures de précaution prises en raison de l'incertitude sur le suivi réel de la grève. Pour éviter ces perturbations liées à un excès de précaution, la DGAC a fait le choix de ne pas mettre en place les mesures liées au service minimum lors des mouvements « fonction publique » pour lesquels les syndicats de la DGAC ne relaient pas l'appel à la grève. Ce choix pragmatique peut toutefois faire courir le risque de ne pas respecter le service minimum si le suivi de la grève est plus élevé qu'anticipé dans un centre.

5.2.3.2 L'impact important des grèves du contrôle aérien français sur le trafic aérien européen

Cette difficulté est d'autant plus préjudiciable que les grèves du contrôle aérien français ont un impact important sur le trafic aérien européen. Une étude, réalisée par le cabinet Ricardo Energy and Environment à la demande de la Commission européenne sur l'impact des grèves sur la gestion du trafic aérien en Europe[135], relève que les grèves du contrôle aérien français sont responsables d'une large proportion des jours de grève (67 %[136]) et des retards (96 %[137]) dus à des grèves du contrôle aérien en Europe au cours de la période 2004-2016. Les autres pays à avoir un impact significatif sont la Grèce et l'Italie. Toutefois, le nombre d'annulations de vol par jour de grève est plus élevé en Grèce, Italie et Espagne qu'en France.

Des règles et des pratiques diverses en Europe

L'étude du cabinet Ricardo Energy and Environment de 2017 note que tous les pays de l'Union européenne reconnaissent le droit de grève aux agents de leurs prestataires de services de navigation aérienne (PSNA)[138]. Dans 24 des 28 pays de l'Union existe, pour ces services, une obligation de préavis avant de déclencher une grève, allant de 24 h en Allemagne à un mois au Danemark. La Croatie, prévoit en outre une obligation pour chaque agent d'indiquer au moins 72 heures avant le début de la grève s'il y participera ou non. Neuf pays ont défini des services minimums pour le contrôle aérien. Certains Etats s'efforcent d'assurer 100 % des survols (Italie, Espagne, Grèce). D'autres garantissent un pourcentage de survols plus faible (France 50 % ; Portugal 33 %).

[135] Ricardo Energy and Environment (in conjunction with York aviation), *Study on options to improve ATM service continuity in the event of strikes-final report*, 6 mars 2017.

[136] Nombre de jours de grève entre 2004 et 2016 : France (254), Grèce (46), Italie (37), Portugal (10), Espagne (6), Belgique (5), Chypre (5), Allemagne (4), Autriche, Slovaquie, Finlande, Norvège (2), Roumanie, Croatie (1), autres pays (0).

[137] Ce pourcentage s'explique également par la centralité du contrôle aérien français et par le fait que les grèves en France durent souvent une journée entière.

[138] La réglementation du droit de grève relève de la législation interne de chaque Etat membre et ne relève pas de la compétence de l'Union européenne.

L'étude distingue : des pays soucieux avant tout d'éviter le déclenchement d'une grève (Danemark, Royaume-Uni, Irlande) et qui n'ont pas éprouvé le besoin de définir des services minimums ; des pays (Italie, Grèce) où le dialogue social est insuffisant pour éviter les grèves mais qui ont mis en place un service minimum permettant d'assurer 100 % des survols (même si des retards ne sont pas exclus) et limité la possibilité de faire grève à des courtes durées[139] ; la France qui, malgré un dialogue social nourri, connaît de nombreuses grèves dont beaucoup sont des « grèves de solidarité ».

Le cabinet Ricardo Energy and Environment souligne que le service minimum français, qui prévoit qu'au moins 50 % des survols sont assurés, garantit aussi qu'un certain nombre d'aéroports restent ouverts avec l'objectif d'assurer une proportion élevée du trafic quotidien normal. Il relève qu'il n'y a pas de système pour déterminer les 50 % des survols qui seront assurés. Cela conduit à une demande de survol qui reste élevée et des conséquences plus importantes en termes de retard que les pays, comme l'Italie ou la Grèce, qui assurent 100 % des survols mais annulent la plupart des vols au départ et à l'arrivée de leur territoire. Le choix français permet d'assurer une meilleure desserte des aéroports français en cas de grève mais entraine plus de perturbations pour le trafic des pays voisins et sur le réseau dans son entier.

Les compagnies aériennes consultées dans le cadre de l'étude Ricardo ont des réserves sur le dispositif français de service minimum. Le fait qu'il ne garantit pas 100 % des survols est d'autant plus gênant que la position centrale de la France oblige à de longs détours. Alors que les compagnies reçoivent des consignes de pourcentage d'abattement pour les vols au départ et à l'arrivée des aéroports français, elles n'ont pas de directive équivalente pour les survols. La compagnie Air France est, elle, favorable à la préservation des survols mais à condition que cela ne se fasse pas aux dépens des vols au départ et à l'arrivée du pays dont les contrôleurs aériens font grève.

5.2.4 L'utilité d'une déclaration individuelle obligatoire de l'intention de faire grève

La mise en place du service minimum à un niveau approprié se heurte à la difficulté de prévoir le nombre de grévistes. Pour y répondre, il est nécessaire d'instituer une obligation de déclaration individuelle de l'intention de participer à une grève pour les agents dont la présence détermine la capacité que peut offrir ce service. Un tel dispositif permettrait d'ajuster les adaptations des programmes de vol au niveau effectif du nombre de grévistes. Il permettrait ainsi d'éviter un impact disproportionné de certaines grèves peu suivies.

L'obligation de déclarer son intention de participer à une grève s'applique déjà aux salariés des compagnies aériennes. La loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports (dite « loi Diard ») prévoit l'obligation, sous peine de sanction disciplinaire, pour les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols d'informer leur entreprise au plus tard 48 heures avant de participer à la grève de leur intention d'y participer. Ce délai est destiné à permettre aux

[139] En Italie, pour les contrôleurs aériens, le nombre d'heures de grève dans une journée est limité et la grève est interdite dans les heures de pointe ; les personnels réquisitionnés sont affectés pour assurer les survols ; le reste du trafic est assuré ou non en fonction du nombre de non-grévistes.

compagnies aériennes de revoir leur programme de vols si nécessaire. Les compagnies aériennes doivent informer les passagers au plus tard 24 heures avant le début de la perturbation. Si en 2012, la loi Diard n'avait pas vu son champ d'application recouvrir les personnels de la navigation aérienne, au motif qu'ils étaient déjà soumis à des règles en matière de service minimum, l'idée d'appliquer à ces personnels une obligation de déclaration individuelle a depuis lors cheminé, faisant l'objet de propositions dans des rapports parlementaires[140] ou d'initiatives législatives[141].

S'agissant des personnels de la navigation aérienne, pour que la DSNA puisse le cas échéant recourir aux astreintes individuelles nécessaires pour garantir le service minimum et informer les compagnies aériennes et que celles-ci puissent disposer de 48 heures pour adapter leur programme de vols à la capacité du contrôle aérien et informer les passagers, il conviendrait de fixer à 72 heures le délai de cette nouvelle obligation de déclaration individuelle. Ce dispositif a vocation renforcer l'efficacité du service minimum actuel, lequel doit être maintenu pour garantir une capacité de survol et de desserte du territoire français dans les cas de mouvement de grève largement suivi.

Les organisations syndicales sont opposées à l'instauration d'une telle obligation. Seul le SNCTA serait prêt à l'envisager mais à condition qu'elle remplace le service minimum fondé sur des astreintes. Il ne veut pas en revanche pas du cumul des deux dispositifs. Plusieurs organisations syndicales s'interrogent sur la possibilité juridique de combiner obligation de signalement et astreintes sans supprimer le droit de grève.

L'obligation de déclarer préalablement son intention de participer à un mouvement de grève a déjà été instituée par le législateur à plusieurs reprises pour diverses catégories de salariés et d'agents publics[142], sur le modèle de celle créée par la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, qui a imposé aux salariés de ces entreprises indispensables à l'exécution du service une déclaration préalable obligatoire au plus tard 48 heures à l'avance de leur intention de participer à la grève. Le Conseil constitutionnel, saisi de toutes ces lois, a, à chaque fois, admis une telle disposition[143]. Il a toutefois pris soin de vérifier que le champ des personnes

---

[140] Le rapport du sénateur Vincent Capo-Canellas, comportait une recommandation ainsi rédigée : « *Recommandation n° 14 : appliquer la loi Diard aux contrôleurs aériens, en l'adaptant aux caractéristiques du service minimum auxquels ils sont déjà contraints* ».

[141] Ainsi, la proposition de loi relative à la performance des services de la navigation aérienne (dite « PPL Guerriau »), déposée le 3 juillet 2018 sur le bureau du Sénat, proposait d'étendre la loi du 19 mars 2012 aux services de la navigation aérienne sous une forme appropriée, imposant une obligation de déclaration individuelle de grève au moins 48 heures auparavant. La version adoptée par le Sénat le 12 décembre 2018 ne comportait toutefois plus que l'obligation de recourir à une procédure de prévention des conflits avant de pouvoir déposer un préavis de grève.

[142] Salariés des entreprises de transport terrestre de voyageurs (2007) ; enseignants des écoles maternelles et élémentaires de l'enseignement public et privé sous contrat (2008) ; salariés des entreprises de transports aériens (2012) ; agents de certains services des collectivités territoriales (2019).

[143] Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 sur la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de réguliers de voyageurs ; décision n° 2008-596 DC du 7 août 2008 sur la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire ; décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012 sur la loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports ; décision n° 2019-790 DC du 1er août 2019 sur la loi de transformation de la fonction publique.

concernées par une obligation déclarative soit suffisamment circonscrit et qu'elle ne soit « opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de service ».

Il n'existe pas actuellement dans la législation française de dispositifs cumulant obligation de déclaration préalable de l'intention de faire grève et service minimum imposé par la loi et fondé sur des astreintes. La loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 n'a pas institué de service minimum fondé sur des astreintes[144] (non plus que les lois ultérieures qui s'en sont inspirées). La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire a institué pour tout enseignant de ces écoles l'obligation, lorsqu'un préavis de grève a été déposé, de déclarer à l'autorité administrative, au moins quarante-huit heures, comprenant au moins un jour ouvré, avant de participer à la grève, son intention d'y prendre part, et ce en vue de la mise en place d'un service d'accueil des élèves scolarisés. Mais ce service d'accueil à la charge, selon l'importance du mouvement, de l'Etat ou des collectivités territoriales, ne constitue pas un service minimum et n'implique pas de réquisitions d'enseignants. Si le Conseil constitutionnel n'a donc pas eu à se prononcer sur un tel cumul, la lecture de ses décisions ne conduit pas à déceler d'indications selon lesquelles il y serait opposé. La DGAFP, sollicitée par la DGAC sur ce point, n'avait pas émis d'objection particulière sur le plan juridique au cumul du service minimum et de l'obligation de déclaration individuelle.

Par ailleurs, il conviendrait d'assurer l'articulation de ce délai de 72 heures, soit trois jours, avec les dispositions de l'article L. 2512-2 du code du travail, applicables aux agents publics, selon lesquelles pendant la durée du préavis de cinq jours les parties intéressées sont tenues de négocier avant le déclenchement de la grève. En effet, la combinaison des deux délais laisserait moins de deux jours à cette négociation. Il apparaît donc à la Cour qu'il faudrait prévoir une durée de préavis spécifique pour les personnels de la navigation aérienne, plus longue que celle existante pour l'ensemble des agents publics.

Recommandation n°9 (DGAC) : Instituer l'obligation, pour les personnels de la navigation aérienne dont la présence détermine la capacité que peut offrir le service minimum, de déclarer leur intention de participer à un mouvement de grève au moins 72 heures avant leur participation à ce mouvement.

5.3 Le protocole social, un instrument à adapter

Aux termes des analyses menées dans les différentes parties de ce rapport, le bilan que la Cour peut dresser du protocole social 2016-2019 ne peut être que nuancé. Son rôle de maintien de la paix sociale a été efficace s'agissant des mouvements nationaux spécifiques à la DGAC, mais n'a pas empêché un conflit local particulièrement perturbateur pour le trafic aérien européen et reste sans effet sur les « grèves de solidarité ». Les expérimentations sur

[144] La RATP s'est engagée vis-à-vis du syndicat des transports d'Ile-de-France (IDFM) à assurer un service garanti, mais il s'agit d'un engagement contractuel : il n'est pas fondé sur des réquisitions d'agent mais sur la mobilisation des non-grévistes ainsi que des cadres de l'entreprise.

l'organisation du travail des ICNA ont permis de soutenir la capacité et donc les recettes du BACEA et de limiter les retards liés à la forte augmentation du trafic sur la période, mais ont donné lieu à l'octroi aux ICNA d'une prime nouvelle d'un montant excessivement généreux. Enfin, si le coût des mesures a pu être absorbé sans difficulté par le BACEA pendant la durée du protocole dans un contexte de forte augmentation du trafic, l'impact des mesures permanentes qu'il prévoit se poursuit après son expiration et accroît encore la masse salariale à financer en temps de crise, affectant comme la Cour l'a indiqué dans ses NEB[145], la soutenabilité du BACEA et réduisant les marges de manœuvre disponibles pour financer les investissements de modernisation.

Après échanges avec la DGAFP et la direction du budget, la DGAC avait ouvert en octobre 2019 les négociations avec les organisations syndicales en vue de la conclusion d'un protocole social 2020-2024. La crise de la covid 19 et son impact sur le trafic aérien ont conduit la DGAC à suspendre les négociations protocolaires en mars 2020. Elle a indiqué en octobre 2000 aux organisations syndicales que ces négociations seront réactivées quand le trafic reprendra. Dans l'attente, elle leur propose un « pacte de reprise » visant à mener un dialogue social sur la mise en œuvre des actions de modernisation qu'elle entend poursuivre, notamment le déploiement des nouveaux équipements de navigation aérienne dans les centres et la réorganisation des fonctions supports, et ce sans mesure catégorielle en dehors des mesures d'accompagnement des réorganisations (primes de redéploiement des compétences, notamment).

La Cour ne peut qu'approuver la décision de la DGAC d'interrompre les négociations protocolaires et de poursuivre les modernisations nécessaires. Elle considère toutefois que l'éventuelle reprise des négociations protocolaires à la reprise du trafic n'est soutenable que si elle s'accompagne d'une redéfinition de l'instrument original que constitue le protocole social.

En effet, pour faire face à cette crise sans précédent du trafic aérien liée à la pandémie, le BACEA a dû recourir à un endettement massif : il a ainsi emprunté 1,25 Md€ en 2020. Alors que l'encours de la dette du BACEA avait diminué de 48 % entre le 1er janvier 2015 (1 281 M€) et le 31 décembre 2019 (667,4 M€), son endettement s'établit à 1811,1 M€ au 31 décembre 2020, une fois pris en compte l'impact des remboursements d'emprunt réalisés en 2020 (106,3 M€).

En outre, les perspectives de retour au niveau de trafic d'avant la crise de la covid 19 sont incertaines. Selon les dernières prévisions d'Eurocontrol, publiées le 4 novembre 2020, le trafic aérien européen ne retrouvera pas son niveau de 2019 avant 2024 dans le meilleur des cas et 2029 dans le pire des scénarios[146]. Enfin, la prise en compte du changement climatique, si

[145] La NEB BACEA 2019 indiquait ainsi : « *Même si des contreparties en matière de productivité sont attendues, les mesures prévues au protocole réduisent les marges de manœuvre du BACEA et affectent sa soutenabilité à moyen terme.* »

[146] Dans ce document (« *Eurocontrol five-year forecast update 2020-24* »), Eurocontrol a élaboré trois scénarios. Dans le plus favorable, un vaccin largement disponible permet de mettre un terme à l'épidémie dès l'été 2021 ; le trafic repart à compter de cette date et retrouve son niveau de 2019 en 2024. Dans le scénario 2, un vaccin largement disponible permet de mettre un terme à l'épidémie à l'été 2022 ; le trafic repart à cette date et retrouve son niveau de 2019 en 2026. Dans le troisième scénario (absence de vaccin efficace et épidémie devenue chronique), on constaterait une lente remontée du trafic aérien, avec d'importantes variations et des rechutes d'une région à l'autre, et un retour au niveau de 2019 en 2029.

elle n'a pas eu à ce stade d'impact sur le trafic aérien français, pourrait en avoir dans les années qui viennent, du fait d'une désaffection d'une partie de la population vis-à-vis de l'avion ou de décisions des pouvoirs publics.

Dans ce contexte, compte tenu de son niveau d'endettement et de l'absence de perspectives de désendettement dans les années qui viennent[147], la DGAC ne peut plus s'inscrire dans une logique protocolaire consistant à accorder régulièrement de nouveaux avantages catégoriels à ses agents, sauf à réduire complètement ses marges de manœuvre et ses capacités d'investissement.

Dans sa réponse à la Cour, la DGAC confirme qu'elle entend continuer à recourir à la négociation d'accords avec ses organisations syndicales, sans faire part de son appréciation sur la redéfinition recommandée par la Cour du contenu de ces accords. Elle se borne à préciser qu'elle inscrira désormais ses pratiques dans le cadre de l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

La Cour invite la DGAC à poursuivre les actions de modernisation nécessaires sans les subordonner à l'octroi de nouveaux avantages catégoriels aux agents si elle entend recourir à l'instrument du protocole social.

Recommandation n°10 (DGAC) : Redéfinir le contenu des protocoles sociaux afin qu'ils ne se soldent pas par l'octroi continu d'avantages catégoriels supplémentaires.

[147] La loi de finances initiale pour 2021 a d'ores et déjà prévu une autorisation d'emprunt du BACEA à hauteur de 1,01 Md€.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le suivi des effectifs 86
Annexe n° 2. L'éclairage utile d'un audit de 2015 sur les dépenses de personnel....87
Annexe n° 3. Les corps administratifs de la DGAC, éléments de comparaison 89
Annexe n° 4. L'exécution du schéma d'emploi et les recrutements 92
Annexe n° 5. L'évolution des effectifs par services et grandes zones 93
Annexe n° 6. Le coût des mesures des protocoles sociaux 96
Annexe n° 7. La NBI....98
Annexe n° 8. Eléments sur les primes et indemnités 100
Annexe n° 9. Le coût moyen par catégorie d'emploi (2017) 107
Annexe n° 10. Eléments de comparaison du coût des contrôleurs aériens....108
Annexe n° 11. Eléments sur la politique du logement à la DGAC 113
Annexe n° 12. Le recrutement et la formation 115
Annexe n° 13. La mobilité 119
Annexe n° 14. Les parcours de carrière....123
Annexe n° 15. L'organisation du travail 128
Annexe n° 16. Les expérimentations de l'organisation du travail : contexte, mise en place et bilan....130
Annexe n° 17. La productivité et performance 135
Annexe n° 18. L'état des déploiements de matériels dans les centres de contrôle....136
Annexe n° 19. La mise en œuvre des règles de gestion du temps de travail....137
Annexe n° 20. L'impact des grèves à la DGAC....141

Annexe n° 1. Le suivi des effectifs

Le suivi des effectifs à la DGAC peut s'appuyer sur trois sources distinctes : les productions de la DGAC, les données de paye, les travaux de la Cour (NB : les NEB s'appuient sur les valeurs fournies par la DGAC). Des écarts apparaissent entre ces trois sources s'expliquant par des différences de méthodologie mais aussi des modifications du SIRH et de la gestion des payes.

Tableau n° 18 : Effectifs suivant les sources

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
a) Emplois en ETP rémunéré par le BACEA (hors ENAC)	**10831,4**	**10655,96**	**10580,3**	**10465,2**	**10465,32**	**10455,07**	**10417,23**
b) Exécution du plafond d'emplois	10858	10701	10 592	10 498	10 441	10 423	10417
c) Effectif physique affecté au 31/12	**10665**	**10536**	**10399**	**10309**	**10257**	**10232**	**-**
d) Effectif physique (bilans sociaux publiés)	10991	10902	10724	10577	10255	10236	10202
e) nombre d'agents payés	10 944	10 748	10 647	10 665	10 674	10 661	10707

Source : a) c) et d), DGAC, b) et e) Cour des comptes, NEB et produit standard de paie sur le périmètre DGAC

Les différences entre a) et c) s'expliquent par l'écart entre le décompte de la quotité de travail de chaque agent, annualisée et un décompte par agents affecté au 31 décembre de chaque année. La dernière ligne – e) - est renseignée à partir des données de payes sur l'ensemble de l'année[148]. Les différences c) et e) s'explique essentiellement par la différence dans le nombre d'agents présents durant quelques mois l'année considérée mais partis de la DGAC au 31 décembre.

Les écarts entre les bilans sociaux publiés et les valeurs fournies par la DGAC à l'occasion du contrôle révèlent des difficultés à établir les bilans sociaux en particulier avant 2017, sur la base de données parfois provisoires. Le changement dans les procédures de rémunération peut aussi être à l'origine d'écarts.

Dans le rapport, les données utilisées correspondent aux éléments consolidés fournis par la DGAC à l'occasion du contrôle (ligne a) et c)). Le cas échéant l'analyse peut s'appuyer sur les données collectées par ailleurs.

[148] Il est apparu à l'occasion du traitement des données un défaut circonscrit au mois de décembre 2016 concernant le renseignement des quotités de travail et le salaire versé pour la moitié environ des agents de la DGAC

Annexe n° 2. L'éclairage utile d'un audit de 2015 sur les dépenses de personnel

Un audit interne sur les dépenses de personnel a été réalisé en 2015, avec des moyens limités (un agent dédié pendant quatre mois), sans aborder l'organisation outre-mer[149]. L'audit a examiné plus particulièrement le processus de traitement de la dépense de personnel et le pilotage de la masse salariale. Il était intervenu cinq ans après un exercice du CGEDD « *suite à un incident relatif à un dépassement de crédits de personnel constaté en 2008* ». Outre un point sur la mise en œuvre des recommandations passées, l'audit de 2015 cherchait à promouvoir par ailleurs pour le futur de nouvelles pratiques.

Concernant la chaîne de gestion de la dépense de personnels, il n'avait alors pas été constaté de nouvel incident majeur (dépassement de crédit par exemple). Le défaut de tableaux de bord retraçant les anomalies ou d'élément de suivi détaillés s'était opposé à une évaluation fine de la qualité du système. La persistance d'indus avait été relevée, ainsi qu'une prise de conscience de l'ordonnateur en particulier.

Il n'avait pas été conclu à la nécessité de bouleverser l'organisation des structures de gestion de la DGAC. L'audit concentrait ses propositions sur la promotion de nouvelle méthode de travail plus collaboratives et intégrée, il soulignait que la *« conduite du changement ne* [pouvait] *se limiter au déploiement d'un nouvel outil intégré* (…) ».

S'agissant du pilotage de la masse salariale, l'auditeur constatait un écart persistant et assumé entre la prévision et la consommation des crédits. Dans le même temps, la qualité des données et la fiabilisation des prévisions restait à améliorer.

L'audit gardait une tonalité positive sur l'efficacité globale des fonctions examinées, notamment en raison du pragmatisme, de la réactivité et de l'implication des agents dans la réalisation des missions. Il concluait dans le même temps à la nécessité de mieux formaliser les processus et les procédures de gestion, de favoriser une culture de type qualité.

La vingtaine de recommandations émises étaient principalement à caractère tactique et formulées de façon assez opérationnelle, avec précision[150]. Certaines évoquant le SIRH ont pu utilement éclairer – mais peut-être s'inspiraient-elle directement des pistes que la direction envisageait en amont même de l'audit – le développement du système d'information[151].

Sur plusieurs points, les pistes d'amélioration suivies depuis 2015 font écho à plusieurs constats de cet audit qui est un témoin de la situation alors rencontrée.

---

[149] Malgré ses limites, la DGAC a présenté ce seul document lorsqu'il a été demandé les rapports et audits interne ou externes pertinents concernant la gestion des ressources humaines, autres que ceux relatifs aux protocoles sociaux.

[150] Par exemple : réaménager le système des boites fonctionnelles avec SDP4 ou à défaut le supprimer ; fixer une réunion annuelle entre SDP, SDRH et le Comptable avec les bureaux de SDJ pour analyser les contentieux et en tirer des enseignements, rédiger une nouvelle procédure commune (SDP1/SDP4) à partir de celle intitulée « Procédure Guide- Procédures Gestion des évènements et éléments de paie » (version en cours du 3 février 2012).

[151] Notamment : plan d'action à la conduite du changement des métiers de GA et de paye dans le cadre du programme SIRH en fonction du type d'intégration GA-paye retenu ; assurer le lien dans le programme SIRH entre l'axe 3 (ETP- Masse salariale) et l'axe 5 relatif au décisionnel stratégique.

Peu cher, a priori efficace, contournant des défauts dans l'information alors disponible, cet exercice soulignait des forces, des faiblesses et suggérait des points d'action en matière de RH. Il semble que cette exercice mériterait d'être reconduit régulièrement.

Annexe n° 3. Les corps administratifs de la DGAC, éléments de comparaison

La DGAC dispose de corps administratifs spécifiques qui sont le résultat d'un historique particulier et de l'absence d'intégration de ces corps dans les fusions qui ont pu être menées depuis 2000.

Le corps des ADAAC, Adjoints d'administration de l'aviation civile, comparé aux AAAE

Comme pour le corps des AAAE, le corps des ADAAC est régi par le décret n°2016-580 du 11 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C.

Le décret n°93-616, art. 2 définit les missions des ADAAC : « [ils*] participent aux fonctions de gestion administrative et financière en administration centrale, dans les services centraux et dans les services déconcentrés de la direction générale de l'aviation civile et des établissements publics qui en dépendent ainsi qu'à Météo-France.*

Ils peuvent être responsables des secrétariats des services administratifs ou des services techniques de la direction générale de l'aviation civile et des établissements publics qui en dépendent ainsi que de ceux de Météo-France.

Dans les mêmes services, ils peuvent assurer l'encadrement des personnels chargés de l'accueil et de l'information du public, de l'exploitation des moyens de télécommunication et autres moyens techniques d'information. ».

Il est plus précis que celui des adjoints administratifs des administrations de l'Etat (AAAE) décret n°2006-1760, art. 4 (in extenso) : « *Les adjoints administratifs sont chargés de fonctions administratives d'exécution comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Ils peuvent également être chargés de fonctions d'accueil et de secrétariat.* ». Ce dernier est large et devrait pouvoir embrasser le cas échéant les missions des ADAAC.

Le décret n°93-616 évoque explicitement une charge d'encadrement à la différence du décret n°2006-1760. Néanmoins, ce dernier n'empêche en rien dans les administrations d'observer des agents de catégorie C ayant des missions de coordination ou d'animation d'équipe.

Dans le cas où au sein de la DGAC des AAAE auraient endossé une responsabilité hiérarchique propre, potentiellement incompatible avec le statut des AAAE, il reviendrait à la DGAC d'examiner l'opportunité de réorganiser le poste ou d'y affecter un agent de catégorie supérieure. Dans le cadre du présent contrôle il n'a pas été possible d'évaluer la proportion de poste potentiellement concernés. Il a été évoquée la possibilité donnée de requalification d'agents de corps administratifs dans des corps techniques pour tenir compte de leur parcours.

La comparaison des grilles indiciaires révèle des différences importantes.

Tableau n° 19 : Comparaison des Grilles indiciaires (simplifiée)

ADAAC	AAAE
Classe exceptionnelle, 11 échelons de 446 à 707 (indice brut), 392 à 587 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 24 ans	Principal de 1ère classe, 10 échelons de 380 à 548 (indice brut), 350 à 466 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 19 ans
Classe supérieure, 13 échelons de 389 à 638 (indice brut), 356 à 534 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 30 ans	Principal de 2ème classe, 12 échelons de 353 à 483 (indice brut), 329 à 418 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 25 ans
Classe normale, 13 échelons de 372 à 597 (indice brut), 343 à 503 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 30 ans	12 échelons de 350 à 412 (indice brut), 327 à 368 (indice brut) Durée minimale cumulée des échelons : 21 ans

Sources : diverses dont www.emploi-collectivites.fr et Journal officiel.

Par grade, les valeurs indiciaires pour les ADAAC sont plus élevés que pour les AAE. Cependant, le nombre et la durée des échelons y est en moyenne plus importante. Il n'a pas pu être comparée la durée effective (dépendante des déroulements individuels de carrière) rencontrée entre les deux corps.

Le corps des ASAAC, Assistants d'administration de l'aviation civile, comparé aux SAAE

Comme pour les SAAE, le corps des ASAAC est régi par les décrets n°2009-1388 du 11 novembre 2009 et n°2010-302 du 19 mars 2010, ainsi que par les dispositions du présent décret, qui les complètent ou y dérogent.

Le décret n°2012-1508 définit les missions des ASAAC à l'article 3 : « [ils] *exercent les tâches administratives définies au I de l'article 3 du décret du 19 mars 2010 susvisé et participent à la mise en œuvre et au contrôle d'application de la réglementation spécifique au transport aérien, à l'aviation générale et au personnel navigant.* ».

Il fait donc une référence directe au décret du 19 mars 2010 n°2010-302, relatif au SAAE. Ce dernier précise que « *Les secrétaires administratifs sont chargés de tâches administratives d'application. A ce titre, ils participent à la mise en œuvre, dans les cas particuliers qui leur sont soumis, des textes de portée générale. Ils exercent notamment des tâches administratives de gestion dans les domaines des ressources humaines, logistiques, financiers ou comptables. Ils peuvent se voir confier des tâches de rédaction et être chargés de*

l'animation d'une équipe. Ils peuvent également assurer des fonctions d'assistant de direction. ».

Une partie des missions des ASAAC est donc bien identique à celle des SAAE. S'agissant des missions d'agents de catégorie B, d'autres champs d'exercice des SAAE n'apparaissent pas moins spécifique que la réglementation relative au transport aérien, à l'aviation générale et au personnel naviguant.

La comparaison des grilles indiciaires permet de constater une stricte identité.

ASAAC	SAAE
Classe exceptionnelle, 11 échelons de 446 à 707 (indice brut), 392 à 587 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 24 ans	Classe exceptionnelle, 11 échelons de 446 à 707 (indice brut), 392 à 587 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelons : 24 ans
Classe supérieure, 13 échelons de 389 à 638 (indice brut), 356 à 534 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelon : 30 ans	Classe supérieure, 13 échelons de 389 à 638 (indice brut), 356 à 534 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelon : 30 ans
Classe normale, 13 échelons de 372 à 597 (indice brut), 343 à 503 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelon : 30 ans	Classe normale, 13 échelons de 372 à 597 (indice brut), 343 à 503 (indice majoré) Durée minimale cumulée des échelon : 30 ans

Sources : diverses dont www.emploi-collectivites.fr et Journal officiel.

Les déroulements effectifs de carrières individuelles et la durée effective des échelons n'ont pu être comparés.

En conclusion, les missions rattachées à ces corps apparaissent comparables à celles des corps administratifs présents par ailleurs au MTE, avec quelques différences peut être liées l'ancienneté des textes. Il n'apparaît pas nécessairement d'écart dans les grilles indiciaires. L'existence de ses corps offre à la DGAC la possibilité d'une gestion en interne des carrières. Cet avantage serait à mettre en balance avec le coût que représente pour la direction générale la gestion en propre d'un corps au nombre d'agents réduits et la contrainte ainsi ajoutée à la gestion globale des effectifs de ces catégories.

Annexe n° 4. L'exécution du schéma d'emploi et les recrutements

Tableau n° 20 : Schéma d'emploi 2013-2019, DGAC hors ENAC [à compléter]

en ETP	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020 (PAP)**	**2013-2018**
Effectif total	11025	10925	10827	10726	10679	10677*	10545	10544	-348/-489
Sorties totales	471	347/392	371	372	447	440	419		
dont sorties pour retraite	*294*	*245*	*269*	*276*	*351*	*311*	*280*		
Entrées	339	247/292	271	272	447	440	419		
Catégorie 1 (adm., cadres et autres)	-15	-38	-62	-32	43	36	-22		-68
Catégorie 2 (ICNA)	-55	-36	-36	-42	-82	-43	22		-294
Catégorie 3 (IESSA et TSEEAC)	-8	-20	11	-5	36	17	0		31
Catégorie 4 (ouvriers et PN	-22	-6	-13	-21	3	-10	0		-69
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-100	-100	-100	-100	0	0			-400

*Source : Cour des comptes, DGAC, RAP. * 10536 après LFR*

Tableau n° 21 : Entrées à la DGAC, par corps

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**	**% du total**
Corps de l'aviation civile	178	205	211	202	317	315	1428	72,6%
dont ICNA	*67*	*65*	*61*	*63*	*76*	*99*	*431*	*21,9%*
Autres corps de fonctionnaires	27	37	36	34	49	38	221	11,2%
Autres	42	50	24	36	81	87	320	16,2%
dont contractuels	*29*	*33*	*13*	*20*	*44*	*54*	*193*	*9,8%*
total	**247**	**292**	**271**	**272**	**447**	**440**	**1969**	**100,0%**

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Annexe n° 5. L'évolution des effectifs par services et grandes zones

A la DSNA

DSNA	2013	2018	Part dans l'effectif 2018	Evolution 2013/2018
Ile-de-France	1740	1698	23,5%	-2,4%
Métropole hors Île-de-France	5349	5167	71,5%	-3,4%
Outre-mer	353	357	4,9%	1,1%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

S'agissant de la DSNA, le maintien d'une bonne couverture commande une diversité des implantations. Néanmoins, depuis 2013 plusieurs actions ont débouché sur la fermeture de sites, notamment de six bureaux régionaux et de dix tours de contrôle de taille réduite (représentant de l'ordre de quelques dizaines de postes) hors Île-de-France. Grâce à cette évolution structurelle, la diminution des effectifs apparaît plus marquée en régions qu'en Île-de-France et outre-mer. Ce facteur mis à part, l'effort de réduction en région n'apparaît pas plus important. Les progrès technologiques permettent aussi à moyen terme d'envisager une nouvelle répartition des missions par sites, une optimisation de l'usage des compétences, une modification des besoins en type de personnels. Mais il n'est pas envisagé la fermeture de sites au-delà de quelques unités.

A la DSAC

DSAC	2013	2018	Part dans l'effectif 2018	Evolution 2013/2018
Ile-de-France	409	409	38,1%	0,0%
Métropole hors Île-de-France	659	539	50,2%	-18,2%
Outre-mer	152	126	11,7%	-17,1%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Pour la DSAC, service à compétence nationale, son implantation territoriale est perçue comme un atout pour l'autorité de surveillance – pour des échanges facilités avec les opérateurs, les représentants des territoires, pour le portage local des politiques ministérielles - mais nécessite une coordination interne de haut niveau. L'inscription de l'objectif d'amélioration de la cohérence de la surveillance du territoire dans le protocole de 2016 pourrait être la marque d'une volonté de se prémunir des effets négatifs d'un certain éclatement des équipes associé à une attractivité peut être moindre de ses missions au regard d'autres activités de la DGAC.

L'effort de restructuration du service hors Île-de-France est marqué, la baisse d'effectifs étant importante entre 2013 et 2018. La DSAC a revu son organisation territoriale en 2014, en fermant onze délégation et en regroupant une partie des effectifs dans les 9 sièges DSAC/IR et au sein de 9 délégations (dont 6 en métropole). Néanmoins, le rattachement des agents restés dans les anciennes antennes n'était pas achevé en 2016.

Dans les autres services

Autres services	2013	2018	Part dans l'effectif 2018	Evolution 2013/2018
Ile-de-France	1085	1055	54,5%	-2,8%
Métropole hors Île-de-France	401	355	18,3%	-11,5%
Outre-mer	517	526	27,2%	1,7%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Pour les autres services, les évolutions sont diverses, aboutissant à des réductions d'effectif plus visibles en région qu'en Île-de-France.

Dans le cas du SNIA (rattaché au secrétariat général, représentant environ 500 agents), celui-ci se caractérise par une organisation territoriale stable depuis 2014 marquée par la mise en place des 7 SNIA-IR (5 en métropole et 2 outre-mer, avec des territoires approchant ceux des DSAC-IR, SNA-IR et ESID)[152] qui a pu accompagner l'évolution des effectifs en nombre et localisation. Au moins pour le SNIA, la mise en place des 13 nouvelles régions suite à la loi Notre n'a eu qu'un impact faible.

Les services des collectivités d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie, représentant 480 agents environ) représentent à eux deux plus de 90% des effectifs hors DSAC et DSNA.

Les services support de la DGAC ont eu à traiter différents dossiers dans lesquels la spécificité de l'organisation territoriale et la multiplicité des implantations ont pu peser : la mutualisation de la logistique à l'échelon territorial (afin d'en renforcer et homogénéiser le pilotage), le déploiement et la maintenance des systèmes informatiques, les activités médicales.

Pour mémoire, l'ENAC avait dès avant 2016 fait l'objet de rapports (CGEDD, HCERES, Cour) soulignant le nombre important de centres et son caractère pénalisant, ne serait-ce que pour le transport d'agents et de stagiaires[153].

[152] Ces centres ont été constitués suite au regroupement entre 2008 et 2014 des agents répartis fin 2007 sur plus de 50 sites.

[153] Au 31/12/2014, le site de Toulouse comptait 611 personnes et les 9sites secondaires 281 personnes

Répartition par zones

Tableau n° 22 : Répartition des effectifs de chaque service par grande zone, 2018

	DSNA	DSAC	Autres services
Ile-de-France	23,5%	38,1%	54,5%
Métropole hors Île-de-France	71,5%	50,2%	18,3%
Outre-mer	4,9%	11,7%	27,2%[154]

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Par ailleurs, face à la réforme territoriale de l'Etat et des régions, la DGAC a cherché une mise en cohérence de sa carte des directions interrégionales, notamment en ne coupant pas en deux des départements ou des régions. Pour la DSAC, chaque fois que cela a été possible, la carte des zones de défense aurait servi de base (à l'exception de Toulouse et Bordeaux).

Outre-mers

La DGAC dispose d'une large implantation outre-mer, où le transport aérien est porteur d'enjeux majeurs. Les effectifs outre-mer sont importants, avec près de 10 % des agents.

Des particularités notables sont à signaler : ainsi dans le cas de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, les services sont placés sous la double tutelle du gouvernement local et de la DGAC.

Plus que le volume total de vols à traiter, la multiplicité et la taille des zones à couvrir, le caractère insulaire, la « *dépendance absolue des secteurs marchand et non marchand au transport aérien* », la nécessité d'une grande autonomie apparaissent justifier la nécessité d'équipes étoffées[155]. Les services composent à la fois avec une relative rareté de compétences spécialisées et la nécessité d'une mobilisation adéquate sur une aire géographique étendue.

[154] Pourcentage incluant en particulier les services de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie, qui intègrent des fonctions ventilées en métropole entre DSNA et DSAC.

[155] Les conditions d'exercice du contrôle aérien n'en sont pas pour autant assurées facilement. L'organisation du service et le maintien des compétences - donc de la sécurité - sur des sites insulaires avec peu de flux, peu attractifs pour les métropolitains est un enjeu difficile à traiter.

Annexe n° 6. Le coût des mesures des protocoles sociaux

Mesures protocolaires 2010-2012 (soclées), surcoût en M€	exécution 2012	exécution 2013	exécution 2014	exécution 2015	exécution 2016
Mesure statutaires corps techniques et administratifs		0,21	0,30	0,39	0,46
Mesures indemnitaires :					
Personnels administratifs	0,55				
Personnels techniques	4,46	0,03			
Ouvriers	0,13				
Emplois fonctionnels corps techniques et administratifs	0,29				
Autres mesures (dont personnels Equipement, non titulaires et PN)	0,29				
Total	**5,72**	**0,24**	**0,30**	**0,39**	**0,46**

Source : DGAC

Mesures protocolaires 2014-2016 (soclées), surcoût en M€	exécution 2014	exécution 2015	exécution 2016
Revalorisation indemnitaire (accompagnement de la modernisation) :			
Personnels administratifs	1,4	0,35	0,43
Personnels techniques	10,5	5,22	3,49
Ouvriers	0,4	0,34	0,12
Emplois fonctionnels corps techniques			0,16
Autres mesures (personnels équipement et non titulaire			0,33
Total	**12,3**	**5,92**	**4,53**

Source : DGAC

Mesures protocolaires 2016-2019 (soclées)	**Exécution 2016**	**Exécution 2017**	**Exécution 2018**	**Prévisions 2019**	**Programmation 2020**
	Coût (en M€)	Coût (en M€)	Coût (en M€)	Coût (en M€)	Coût (en M€)
Revalorisation indemnitaire :					
Personnels techniques et administratifs	0,7	0,7	0,2	0,9	
Ouvriers et autres personnels		0,4	1,1	0,3	
Mesures statutaires corps administratifs et techniques	0,0	0,2	0,0	0,3	
Emplois fonctionnels administratifs et techniques	0,0	0,0	0,1	0,7	
Nouvelle organisation du contrôle aérien	1,2	5,6	2,1	1,5	0,2
PPCR	0,1	1,8	0,1	3,3	2,4
Nouvelles exigences réglementaires et amélioration des compétences des corps techniques		6,6	9,9	3,3	
fin de carrière des ICNA		2,7			
Total protocolaire (Titre 2)	**2,0**	**18,0**	**13,6**	**10,4**	**2,6**
Référencement Mutuelle (Titre 3)				**0,8**	

Source : DGAC

Annexe n° 7. La NBI

L'analyse de la RMPP montre l'importance de la NBI dans les évolutions salariales. [156]

Tableau n° 23 : Evolution bisannuelle de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) et de ses différentes composantes

RMPP en %, par période de deux ans	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Pour mémoire : nombre d'agents présents les deux années (en ETP)[157]	*9 693*	*9 641*	*9 515*	*9 335*	*9 299*
Rémunération indiciaire	2,8%	2,6%	2,7%	4,3%	2,7%
NBI	4,1%	8,2%	5,8%	5,5%	6,5%
Rémunération indemnitaire	4,5%	4,0%	3,8%	5,5%	7,3%
Total	**3,7%**	**3,5%**	**3,3%**	**5,0%**	**5,3%**

Source : DGAC. NB : L'évolution de la rémunération indiciaire a été soutenue par l'augmentation de la valeur du point (+0,6% en 2016, +0,6% en 2017), les mesures catégorielles hors PPCR, et le protocole PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations). Le reste de l'évolution provient de la progression dans leur grille respective des agents.

Tableau n° 24 : NBI attribuée aux agents de la DGAC

En nombre de bénéficiaires	A	B	C	Cont.	Total
2013	4 161	1 223	458	1	5 843
2019	5 071	1 327	288	-	6 786
Moyenne	4 506	1 289	426	1	6 221
Evolution	+21,9%	+8,5%	-15,3%	-100,0%	+16,1%

[156] Les évolutions sont distinctes de celles observées pour l'ensemble de la masse salariale, car elles ne reposent pas sur les mêmes bases. Le nombre d'agents pris en compte est ainsi mécaniquement moindre pour la RMPP.

[157] Les valeurs en ETP diffèrent de celles présentées plus haut dans le rapport, dans la mesure où la base prise en compte pour ces calculs ne prend en compte que les agents présents deux années de suite, en cohérence avec la définition de l'INSEE.

En montant annuel moyen (€)	A	B	C	Cont.	Total
2013	3 633	3 042	662	1 194	3 067
2019	3 408	2 691	649	-	3 110
Moyenne	3 484	2 837	639	1 194	3 153
Evolution	-6,2%	-11,5%	-1,9%	-100,0%	-5,1%

Source : données de paye

Annexe n° 8. Eléments sur les primes et indemnités

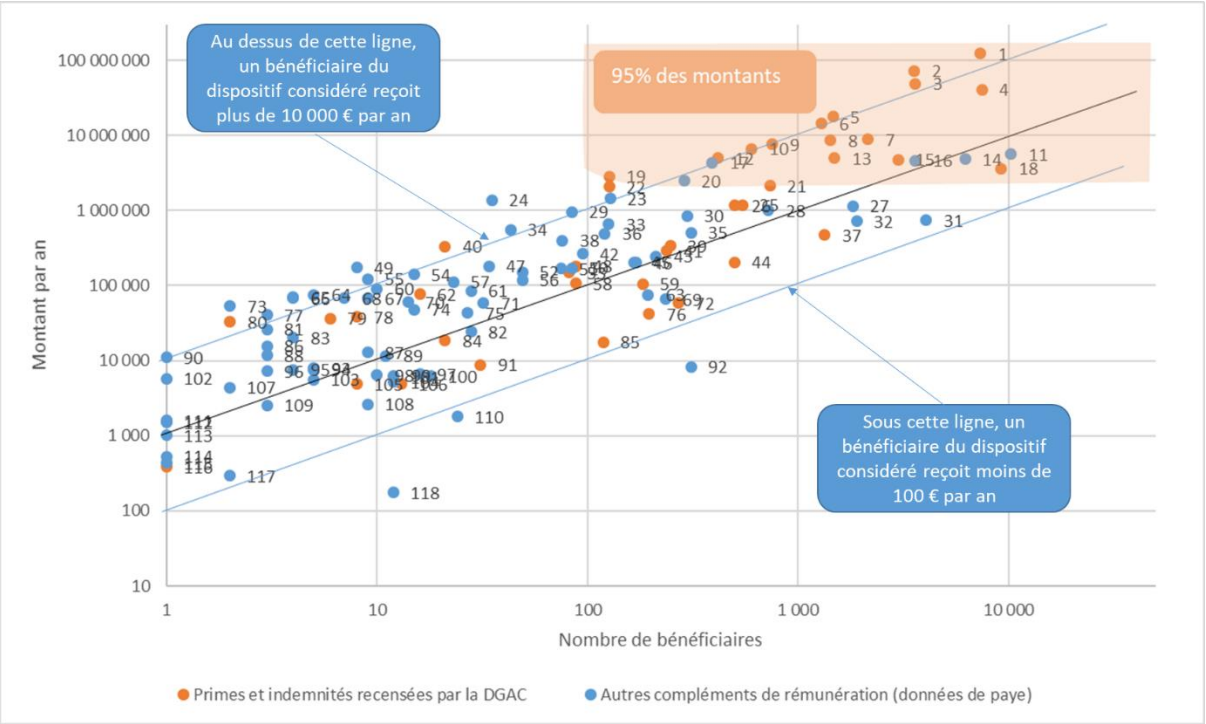
Tableau n° 25 : Liste des vingt principales primes et indemnités (2014, 2018)

	2014	montant		2018	montant
1	PRIME E.V.S.	110,4 M€		RIST PART FONCTIONS	121,9 M€
2	SUP IND SPEC QUALIF	64,0 M€		RIST CPLT PART LIC-ISQ	72,2 M€
3	PRIME DE QUALIFICATION	44,6 M€		RIST PART LIC-ISQ (ICNA)	48,6 M€
4	INDEMNITE DE TECHNICITE	41,1 M€		RIST PART EXPER. PROF.	40,6 M€
5	PRIME EVOL.QUAL.ING.EL.	13,1 M€		I.F.S.E.	17,9 M€
6	PRIME D'ACTIVITE	9,0 M€		RIST PART TECHNIQUE PEQ	14,4 M€
7	INDEMNITE EXCEPTIONNELLE	8,7 M€		RIST CPLT EXPERIMENTATION	8,9 M€
8	INDEMNITE DE FONCTION	8,5 M€		IND. SPECIF. TECHNICITE	8,6 M€
9	IND SPEC PERS AVIAT CIVIL	5,6 M€		PRIME DE RENDEMENT	7,7 M€
10	INDEMNITE SPECIALE	5,0 M€		RIST PART TECHNIQUE PEE	6,6 M€
11	IND.SPEC.QUALIFICATION	4,7 M€		IND. COMPENSATRICE CSG	5,6 M€
12	INDEMNITE DE RESIDENCE	4,6 M€		RIST PART LIC-ISQ (TS)	5,0 M€
13	PFR - PART FONCTIONS	4,5 M€		RIST PART TECHNIQUE PQH 1	5,0 M€
14	PRIME DE RENDEMENT	4,3 M€		INDEMNITE DE RESIDENCE	4,8 M€
15	SUPP FAMILIAL TRAITEMENT	4,3 M€		RIST MAJO GEO N/N-E	4,8 M€
16	MAJORATION TRAITEMENT 40%	4,2 M€		SUPP FAMILIAL TRAITEMENT	4,6 M€
17	PRIME CONTRAINTES DE SCE	3,9 M€		MAJORATION TRAITEMENT 40%	4,4 M€
18	PRIME DE POLYVALENCE	3,8 M€		INTERESSEMENT PERF. COLL.	3,6 M€
19	INDEMNITE FONCTION BAAC	3,5 M€		IPF - PART RESULTATS	2,8 M€
20	PFR - PART RESULTATS	2,8 M€		IND.SPEC.SERVICE	2,5 M€

Source : Cour des comptes.

Le graphique ci-dessous reprend l'ensemble des dispositifs hors rémunération principale recensés dans les données de paye. Pour chaque dispositif, il indique en ordonnée le volume annuel distribué et en abscisse le nombre de bénéficiaires ; y sont reportées les primes et indemnités au sens stricte, bien recensées par la DGAC, ainsi que les compléments de rémunération pour donner un aperçu complet de ses éléments.

Graphique n° 5 : Primes et indemnités à la DGAC (2018), montant et nombre de bénéficiaires par dispositif



Source : Cour des comptes d'après données de paye. Le numéro permet d'identifier le dispositif considéré. Les 20 premiers dispositifs sont les suivants : 1- RIST part fonctions, 2- RIST complément part licence-indemnité spéciale de qualification (LIC-ISQ), 3- RIST Part LIC-ISQ (ICNA), 4- RIST part expérience professionnelle, 5- IFSE, 6- RIST Part technique PEQ,7- RIST Complément expérimentation, 8- indemnité spécifique de technicité, 9 – prime de rendement, 10- RIST Part technique PEE, 11- indemnité compensatrice CSG, 12- RIST Part LIC-ISQ (TS), 13 – RIST Part technique PQH1, 14- indemnité de résidence, 15 – RIST majoration (Nord, Nord-Est), 16- supplément familial de traitement, 17 – majoration de traitement 40%, 18- PIPC, 19 – IPF part résultat, 20- indemnité spéciale de service.

Remarque sur les données relatives aux primes

La DGAC n'a pas été en mesure de fournir des données sur l'ensemble de la période du fait du changement de système de paye. L'écart entre les données de paye et les montants établis par la DGAC s'explique principalement par les indemnités non prises en compte par la DGAC dans sa communication qui distinguaient les primes au sens strict. Certains de ces indemnités ou compléments de rémunération sont spécifiques à la DGAC ou à son fonctionnement (par exemple la prime de redéploiement de compétences mise en œuvre dans le cadre de restructuration d'un service). D'autres apparaissent dépendants de facteurs dont la DGAC n'a pas le pilotage (majoration ou compensation accordée à tous les fonctionnaires en fonction de

leur situation personnel – résidence, supplément familial de traitement, poste dans les départements ultramarins, etc. -, gestion de corps interministériel, etc.)[158].

Versement trop tardif de primes, dont la base juridique est abrogée

Par sondage, au titre de 2018, il a été identifié quatre primes en lien avec le système antérieur au RIST ayant donné lieu à des versements sur la base de texte abrogés en 2016 :

- Prime de qualification (rubrique de paye 200200, abrogée par le décret n°2016-1869 du 26/12/2016) ;
- Complément fonction activité (rubrique de paye 200384, idem) ;
- Indemnité spéciale pour les personnels de l'aviation civile ISPAC (rubrique de paye 200395, idem) ;
- Prime E.V.S. (rubrique de paye 200396, idem).

Le montant total versé est de 467 000 € en 2018 (réparti sur près de 250 personnes). En 2019, seule la dernière a donné lieu à un versement. Même si les montants sont limités et à mettre au regard du nombre d'opérations à gérer au sein de la DGAC, la régularité de ces versements pourrait être interrogée.

Par ailleurs, il a été relevé quelques points d'attention mineurs :

- La PIPC de 2017 n'a été versée qu'en 2018.
- La mise en œuvre de la prime de redéploiement a parfois pu donner lieu à des délais notables relevés par les syndicats.
- En 2018, en CTR, il a été signalé des difficultés pour certains ICNA à obtenir le niveau qu'ils attendaient de part licence au regard de leur nombre d'années de qualification, sans qu'il ait pu être déterminé s'il s'agissait d'une erreur de l'administration ou d'une difficulté d'interprétation des textes.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat : un dispositif imposé à la DGAC, bien géré, en voie d'extinction

La Garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) a été instaurée par le décret n°2008-539 du 6 juin 2008. Elle consiste à verser une indemnité pour compenser une perte de pouvoir d'achat subie au cours d'une période de référence de quatre années. Elle vise à compenser une progression du traitement brut indiciaire inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation. Le nombre d'agents bénéficiaires a été maximal en 2014 et a décru depuis. Au plus fort, le montant versé au titre de la GIPA a été inférieur à 1 M€.

[158] L'écart s'explique plus marginalement par des différences sur les montants transmis pour une même aide (moins de 10 M€ par an), par exemple la part fonction du RIST étant évalué à 121,87 M€ dans les données de paye contre 120,47 M€ selon la DGAC.

Tableau n° 26 : Attribution de GIPA 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Selon DGAC	1013	1480	1150	548	351	28	n.c.
Selon données de paye (201480+201511)	310	847	1033	1056	7	194	13

Source : DGAC, données de paye

La baisse du nombre de bénéficiaires est à l'image de celle observée pour l'ensemble de la fonction publique, grâce aux mesures de revalorisation successives sur la période (notamment pour les agents des catégories B et C entre 2014 et 2016). Cette évolution est positive et la DGAC a su bien l'accompagner.

Prime de redéploiement des compétences : une prime au montant élevé

Instituée en 2014[159], spécifique à la DGAC, la prime de redéploiement des compétences a bénéficié entre 2014 et 2019 à quelques dizaines de personnes. Il s'agit d'une indemnité d'accompagnement des restructurations, elle n'est pas attachée à un corps ou une fonction en particulier. Elle est exclusive de la prime de restructuration de service. Les agents bénéficiaires sont tenus de rembourser les sommes perçues s'ils quittent leur nouveau poste avant 12 mois.

Son montant est modulé en fonction du changement éventuel de résidence familiales (et du nombre d'enfants à charge dans ce cas) ou de l'allongement du trajet ; il est indépendant de la catégorie de l'agent. Les montants apparaissent élevés en cas de déménagement, tout en étant assez peu modulés au regard de la charge des enfants.

[159] Décret n° 2014-1222 du 21 octobre 2014 instituant une prime de redéploiement des compétences et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint au sein de la direction générale de l'aviation civile.

Tableau n° 27 : Grille de modulation de la prime de redéploiement des compétences

Situation de l'agent	**Montant de la PRC (en €)**
Avec changement de résidence familiale (si allongement du trajet AR ≥ 20 km)	
Agent sans enfant à charge	21 000
Agent avec 1 ou 2 enfant(s) à charge	23 100
Agent avec au moins 3 enfants à charge	25 000
Sans changement de résidence familiale (en fonction de l'allongement du trajet)	
Entre 20 et 40 km exclu	3 500
Entre 40 (inclus) et 60 km exclu	7 000
Au-delà de 60 km - Célibataire sans enfant - Autres agents	 14 000 21 000

Source : DGAC

Ce dispositif a accompagné des restructurations de sites et son accès élargi à plusieurs fois au fur et à mesure des besoins[160]. Il a permis notamment pour les régisseurs de constituer partiellement une compensation à une perte de revenus (cf. le paragraphe relatif à la NBI). Une amélioration de l'information dans les instances ad hoc sur les modalités d'attribution, le nombre d'agents concernés et du devenir des agents est suggérée dans le cas où ce dispositif serait relancé.

[160] Voir notamment procès verbal du CTR extraordinaire du 7 juillet 2014, 29 juillet 2015, 21 mars 2017, 3 juillet 2017

Tableau n° 28 : Prime de redéploiement des compétences, montant et nombre de bénéficiaires

	Montant versé	Nombre de bénéficiaires
2015	1 206 600	58
2016	604 400	30
2017	73 500	6
2018	70 000	4
2019	44 100	2

Source : données de paye

Indemnité pour difficulté administrative

L'indemnité pour difficulté administrative représente un montant fixe d'environ 27 € par an et par agents (324 agents concernés en 2018).

Comme indiqué par le gouvernement en 1996[161] : « *L'indemnité pour difficultés administratives a été instituée en 1946, à titre temporaire, pour les personnels civils des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, afin de pallier les difficultés éprouvées momentanément par les fonctionnaires chargés d'y introduire la législation et la réglementation française après quatre années d'occupation. Aux termes du décret n°46-2320 du 17 septembre 1946 qui a institué cette indemnité, l'attribution de celle-ci devait cesser à partir du 1er septembre 1949. En fait, la suppression de l'indemnité a été différée par décrets, puis par circulaires, la dernière remontant au 28 mai 1958. En revanche, les taux sont restés inchangés depuis 1946.* »

Le passage au RIFSEEP semble ne pas avoir débouché sur la suppression de ce dispositif obsolète et sans intérêt managérial pour la DGAC. La DGAC ne peut décider seule d'en priver ses agents. Il serait utile de s'interroger sur la pertinence de ce dispositif. Il dépend d'une disposition interministérielle dont le pilotage relève de la DGAFP.

Cas des personnels navigants : la très grande spécificité justifie l'appui sur une prime

Concernant les personnels navigants, l'augmentation de salaire devait être portée par la prime de performance définie à l'arrêté du 6 mai 2011 (en application du décret n°2011-502), au travers d'une augmentation et d'une révision à la hausse (passage de 1,5 à 2% pour le premier et de 3 à 4% pour le second) des coefficients prévus à l'article 6 de l'arrêté cité. L'arrêté a été revu le 16 octobre 2018.

A la différence d'autres corps de la DGAC, la très grande spécificité des missions des personnels navigants, leur faible nombre et l'attractivité[162] du secteur privé peut justifier qu'une modulation d'une prime par sa réactivité réponde mieux aux contraintes rencontrées.

[161] JO Sénat 17/10/1996 page 2717 en réponse au sénateur Philippe Richert.
[162] Hors période de crise, mais pour un temps limité a priori.

Cas des ouvriers d'Etat : la simplification d'un régime justifiée dans le cadre d'une gestion en sifflet d'un corps

Depuis la fin des années 2010, les recrutements d'ouvriers d'Etat à la DGAC ont été limités puis arrêtés, le recrutement de CDI a été promu, dans le cadre d'un mouvement plus général (au sein du MTE et au-delà). Cette évolution s'est traduite à la DGAC par divers aménagements des modalités de travail[163].

Une décision du 5 février 2010 a créé cinq établissements d'ouvriers au sein de la DGAC. A l'occasion d'un CTR en juin 2014, la DGAC a réaffirmé l'utilité de ses établissements pour gérer les différentes familles professionnelles en accompagnement de l'évolution des statuts et modes de recrutement d'ouvriers. Au moins un syndicat craignait alors que le recours à la contractualisation ne soit qu'une étape vers une externalisation.

Le protocole 2016-2019 indique que « *Afin de simplifier la gestion et l'attribution de l'indemnité pour travaux incommodes et d'être plus en adéquation avec la réalité de la pénibilité ou de la dangerosité des fonctions, un groupe de travail dédié fera des propositions afin de simplifier les modalités d'attribution et de gestion de ladite indemnité.* »[164]

[163] Avec parfois des effets en cascade mal ou trop peu anticipés. Par exemple, suite au départ en retraite d'ouvrier du site d'Athis-Mons, l'organisation du service de navettes entre sites a dû être revue en 2018, soulignant la faiblesse de la réflexion sur la politique de transport.

[164] Mi-2020, ce groupe de travail n'avait pas rendu de conclusions. Une restitution était prévue début 2021.

Annexe n° 9. Le coût moyen par catégorie d'emploi (2017)

Tableau n° 29 : Coût moyen par catégorie, coût 2017 actualisé

En €	*Entrants*	*Moyen*	*sortants*
Catégorie d'emploi 1 : adm; cadres et autres	54 481	69 223	65 682
dont traitement, primes et indemnités	*46 466*	*61 333*	*57 570*
dont primes et indemnités hors IR et SFT	33%	43%	40%
dont cotisations sociales Etat employeur (hors CAS pensions)	*8 015*	*7 889*	*8 112*
Catégorie d'emploi 2 : ICNA	40 508	102 878	119 058
dont traitement, primes et indemnités	*36 297*	*96 156*	*109 668*
dont primes et indemnités hors IR et SFT	37%	62%	55%
dont cotisations sociales Etat employeur (hors CAS pensions)	*4 211*	*6 722*	*9 390*
Catégorie d'emploi 3 : IESSA et TSEEAC	*31 152*	*75 692*	*80 865*
dont traitement, primes et indemnités	*27 195*	*69 128*	*73 579*
dont primes et indemnités hors IR et SFT	21%	52%	50%
dont cotisations sociales Etat employeur (hors CAS pensions)	*3 957*	*6 564*	*7 286*
Catégorie d'emploi 4 : ouvriers et PN	*47 295*	*57 132*	*53 619*
dont traitement, primes et indemnités	*37 499*	*48 038*	*45 347*
dont primes et indemnités hors IR et SFT	33%	34%	32%
dont cotisations sociales Etat employeur (hors CAS pensions)	*9 796*	*9 093*	*8 273*

Source : DGAC (DPEGCP 2018)

Annexe n° 10. Eléments de comparaison du coût des contrôleurs aériens

A l'échelle européenne

Eurocontrol réalise tous les ans un rapport apportant des éléments sur la productivité du contrôle aérien[165] et tous les 4 ans une étude plus approfondie. Ces travaux permettent de situer les coûts rencontrés en France vis-à-vis du reste de l'Europe (Union européenne et autres pays associés dans le système de ciel européen). Cette mesure se base sur une méthodologie partagée par l'ensemble des états du ciel européen qui produisent l'essentiel données utilisées dans le cadre d'obligations communautaires (cf. notamment règlement n°1794/2006 du 6 décembre 2006)[166].

Eurocontrol relève qu'à l'échelle européenne le coût des équipes représente la majeure partie du coût total, en étant significativement influencé par le niveau de participation des autorités de sécurité au régime de retraite[167].

Eurocontrol propose un calcul du coût par heure de service d'un contrôleur aérien.

Le coût des contrôleurs aériens français par heure de service demeure en deçà de la moyenne. Au surplus, en 2017, le calcul du coût par heure de service d'un contrôleur aérien en parité de pouvoir d'achat conduit à relever la moyenne européenne à 114 € et à abaisser la valeur pour la France à 95 €.

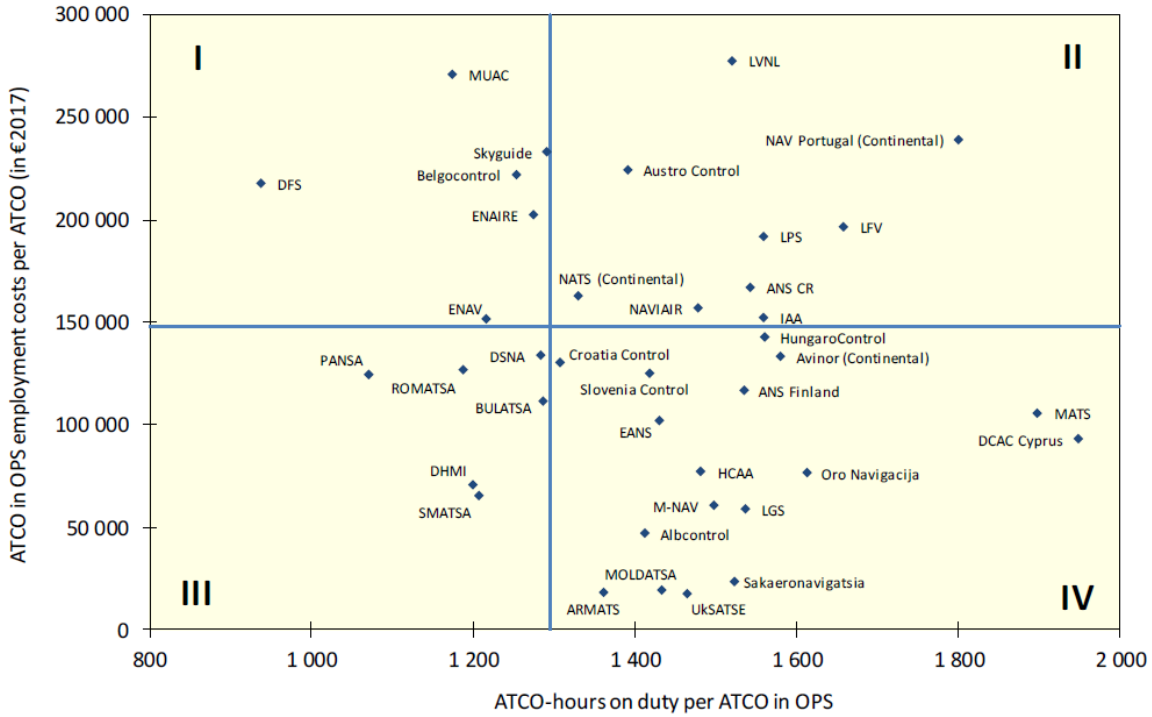
Rapporté au coût par heure de service, les contrôleurs aériens français peuvent apparaître coûter moins que leurs collègues européens. En outre le nombre d'heures travaillées ne semble pas significativement différent au vu de la variabilité de ce paramètre.

[165] Voir notamment : Performance review report 2018, de mai 2019

[166] Certains éléments financiers demeurent difficiles à produire, sans remettre cependant en cause l'ensemble du travail réalisé : « The general and gradual improvement in the quality and the timing of the ACE data submission is marred by some problems relating to few individual ANSPs. For instance, DSNA and HCAA are still not in a position to provide complete balance-sheet data, although capital-related costs are charged to airspace users.", ACE, 2017

[167] Ce qui peut contribuer à dégrader le positionnement apparent de la France sur certains indicateurs dont le « Real en route ANS cost » ou le « Real terminal cost », outre une productivité globale peut-être moindre.

Tableau n° 30 : Frais de personnel pour un contrôleur aérien et nombre d'heures moyen en service (2017)



Source : ACE 2017, Eurocontrol

Malgré une rémunération de leur travail relativement moindre que dans les pays voisins, la mobilité des contrôleurs aériens français vers d'autres pays est quasi nulle. Le nombre de contrôleurs aériens français ayant rejoint un autre pays (mieux payé) est de l'ordre de quelques unités sur la dernière décennie.

L'analyse d'Eurocontrol peut être complétée, notamment en prenant d'autres indicateurs ou d'autres périodes de référence. Ainsi, la DGAC souligne[168] que la DSNA « *présente depuis de nombreuses années l'un des taux unitaires de redevance de route les plus bas de l'Europe de l'Ouest (60,81 € en 2019)* », avec une baisse de « *13 % environ* » sur la période 2015-2019 et « *d'un tiers en en euros constant* » depuis les années 90.

Actuellement deux tendances contraires sont observées ou sont attendues dans les pays voisins de la France : une diminution apparente des coûts au Royaume-Uni du fait de la baisse de la livre par rapport à l'Euro, une hausse annoncée des coûts au moins en Allemagne, Belgique et Pays-Bas.

[168] Plan stratégique de la DSNA 2019-2025

Tableau n° 31 : Eléments de comparaison du coût des contrôleurs aériens

	Coût d'emploi par heure de service d'un contrôleur aérien	Nombre d'heure de service	Productivité par heure de service de contrôleur aérien
Moyenne européenne			
2013	108	1324	0,81
2017	114	n.c.	0,88
France (DSNA)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		15,7%
2013	100	1284	0,75
2017	104	1284	0,78
Allemagne (DFS)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		13,2%
2013	181	1022	1,05
2017	232	938	1,15
*MUAC Maastricht**	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		1,8%
2013	206	1133	1,99
2017	231	1175	2,06
Espagne (ENAIRE)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		9%
2013	174	1136	0,79
2017	158	1275	0,89
Pologne	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		2,3%
2013	97	1112	0,91
2017	117	1071	0,95
Italie (ENAV)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		8,3%
2013	112	1307	0,69
2017	125	1216	0,79

	Coût d'emploi par heure de service d'un contrôleur aérien	Nombre d'heure de service	Productivité par heure de service de contrôleur aérien
Royaume-Uni (NATS)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		8,9%
2013	120	1217	1,01
2017	122	1330	1,07
Turquie (DHMI)	% du coût du European system gate-to-gate ATM/CNS		5,4%
2013	50	1301	
2017	59	1200	

Source: Eurocontrol ACE (ATM Cost-Effectiveness) Dashboard https://www.eurocontrol.int/ACE/ACE-Home.html.

**Allemagne du nord-ouest, Pays-Bas, Belgique Luxembourg hors espace aérien bas*

A l'échelle nationale

Par catégorie d'agents, les rémunérations moyennes suivantes sont constatées dans les données de paye :

Tableau n° 32 : Salaire brut annuel moyen 2017 par agent, hors charges patronales, en €

Catégorie	DGAC	Fonction publique d'Etat	MTES
A	88 019	43 428	57 915
B	53 135	36 048	37 033
C	43 034	28 944	31 612
*Contractuels**	50 757	30 696	48 016

** Les valeurs où la durée travaillée n'a pas été renseignée ont été exclues.*

Autres éléments de comparaison pour mémoire :

- *Catégorie A, les ingénieurs de l'Etat (hors A+, hors militaires) avaient en 2017 un salaire brut moyen estimé à 52 272 €, les professeurs certifiés et agrégés à 41 964 €,*
- *Catégorie B, greffiers 32 160 €, instituteurs 33 252 €, brigadiers 42 216 €*
- *Catégorie C, Adjoints administratifs et adjoints techniques 28 536 €*

Source : Cour des comptes (Données de paye) ; Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (édition 2019), Ministère de l'action et des comptes publics (p171, p528 et suivantes)

Par comparaison avec le reste de la fonction publique d'Etat et en première approche, les salaires bruts sont de 50 à 100% plus élevés en moyenne suivant les catégories. La comparaison avec le reste du ministère de la transition écologique confirme un niveau particulièrement élevé des salaires pour l'ensemble des catégories. L'hétérogénéité des situations rencontrées dans la fonction publique d'Etat nécessite de rechercher les principales causes d'écarts.

Les agents de la DGAC sont plus âgés que la moyenne des fonctionnaires (cf. 2.), mais ce facteur ne paraît pas essentiel. La différence apparente peut s'analyser au regard des catégories d'emploi spécifiques à la DGAC. Dans le cadre de la préparation de la LFI 2019, la DGAC a ainsi calculé le coût moyen par catégorie d'agents (sur la base des valeurs 2017) (cf. Annexe n° 9) .

La différence ne parait pas pouvoir s'expliquer intégralement par les astreintes supportées par une partie des agents de la DGAC. D'autres catégories de fonctionnaires – en nombre – subissent des contraintes lourdes d'exercice des responsabilités face à des risques élevés (police, médecins hospitaliers, etc.).

L'ensemble des rémunérations, à catégorie comparable, apparaît en moyenne plus élevé qu'au sein de l'administration centrale du MTE. Au MTE, un niveau de rémunération moyen comparable à celui des ICNA, des IESSA ou les TSEEAC, se retrouve pour les corps d'administrateurs civils, d'IPEF (généraux et en chef). Néanmoins, même une fois pris en compte la spécificité des corps techniques dont la rémunération est en grande partie constituée de primes, les niveaux atteints par agent sont élevés[169]. Au surplus, chaque point d'augmentation en pourcentage correspond à une augmentation absolue par agent plus importante que pour le reste de la fonction publique[170]. Il convient donc d'être particulièrement vigilant sur la justification de toute future augmentation, qu'elle touche la rémunération principale, les primes ou les indemnités.

L'appartenance des agents des corps techniques de la DGAC à la fonction publique d'Etat n'est pas un facteur manifeste de modération des salaires. S'agissant en particulier des ICNA, il apparaît plusieurs facteurs conduisant à mettre en perspective la spécificité des missions des ICNA et le niveau d'engagement attendu sur les postes effectivement occupés. En effet, dans les centres en route, de l'ordre d'un tiers des ICNA seraient affectés à des missions d'encadrement et d'expertise (un sixième à l'échelle de la DGAC), en dehors du service en salle de contrôle.

Par ailleurs, sans être le reflet de la situation moyenne des agents, l'examen de la campagne de mobilité 2020[171] montre que pour 81 postes non « opérationnels » ouverts aux ICNA, seuls 15 leur sont réservés à l'exclusion de tout autre corps, 41 étant aussi accessibles à un corps de catégorie B (TSEEAC). La DGAC a indiqué qu'elle souhaitait maintenir la possibilité assez large de postes pouvant être occupé par plusieurs corps, afin d'apporter de la fluidité en gestion.

[169] Hors affectation en métropole et à l'étranger, en 2019, dix agents avaient une rémunération annuelle brute de plus de 141 000 €.

[170] Un autre effet de levier est aussi à relever s'agissant des rémunérations outre-mer, où une rémunération supplémentaire (calculée en fonction d'un pourcentage variant de 25% à plus de 40% de la rémunération initiale) est accordée, sur la base de règles communes à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat. Si le droit n'est pas spécifique à la DGAC, appliqué aux grilles de la DGAC, il conduit néanmoins à accorder à des montants bruts excédant 200 000 € par an. L'application d'un facteur multiplicateur sans plafonnement est regrettable.

[171] Source : Conflits dans l'air, SNCTA, juin 2020. Cette campagne correspond à une période exceptionnelle de transition entre deux régimes de gestion des mobilités, pour une partie réduite des postes.

Annexe n° 11. Eléments sur la politique du logement à la DGAC

L'utilisation des logements administratifs en NAS (nécessité absolue de service) est réservée[172] aux personnels assumant des fonctions de trois types :

- Les gardiens d'immeubles ou de sites sensibles (5 postes).
- Les responsables de service de la navigation aérienne, chargés de la continuité de service (DSNA) (130 postes).
- Les directeurs interrégionaux et délégués-référents DSAC (29 postes)

Ces 174 postes représentent plus de 40% de ceux de l'ensemble du MTE, DDT/AM inclus. Ce volume est important[173]. Leur répartition apparaît globalement liée à l'importance aéroportuaire des sites[174].

En 2018, la DGAC indiquait que seuls 84 agents bénéficiaient effectivement d'un logement en NAS. La DGAC évalue les coûts de ces logements à environ 450 000 € par an (4 à 6 000€ par logement domanial, 12 à 18 000€ pour les biens loués). Ce coût ne paraît pas suffisant s'agissant des logements domaniaux pour intégrer le renouvellement ou l'entretien de fond des biens, y compris de ceux non occupés ou sous utilisés ; il est donc vraisemblablement sous-estimé.

En outre, des fonctions peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A). Il paraît inégalement réparti. En effet, les 70 postes de ce type (33% à l'échelle du MTE) se concentrent uniquement dans des département-régions d'outre mer (dont 29 pour la seule Guyane). La DGAC n'a pas fourni d'évaluation sur ce poste.

Le coût des cotisations sociales correspondant aux locaux attribués décroît de 30 400€ en 2013 à 13 100 € en 2018, semblant traduire soit une décrue du recours à ce dispositif soit un défaut du système de déclarations dans le SIRH. En outre, il paraît faible au regard de l'avantage apporté. L'attention de la DGAC est appelée sur ce point.

Le décalage entre le nombre de postes ouverts au bénéficie d'un logement en NAS et leur utilisation effective, et le caractère approximatif de l'évaluation du coût des logements appellent un examen plus précis de la situation par la DGAC et à envisager une diminution du nombre de postes mentionné dans l'arrêté 30 novembre 2015. Lors d'un CTR (novembre 2014) un état des difficultés de logement en COP/A ou NAS en outre-mer, notamment suite à la

[172] Selon les textes en vigueur : décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logements, décliné dans l'arrêté du 30 novembre 2015 modifié qui définit pour le MTES les postes de travail éligible ; les modifications intervenues depuis le 30 novembre 2015 ne modifient pas le nombre de postes concernés pour la DGAC.

[173] Pour mémoire, un autre contingent important est lié aux missions maritimes, de l'ordre de 70.

[174] Pour mémoire, il y a 130 postes responsables des services de la navigation aérienne, dont 12 à Athis Mons, 3 à Roissy-en-France, 3 à Nice. Ils sont 6 dans l'océan indien, 4 en Guyane, 5 à la Martinique, 4 en Guadeloupe.

réforme portée par le décret du 9 mai 2012. Des défauts de paiement de redevance par les agents étaient évoqués[175].

[175] L'attribution des logements de service de la DGAC est pilotée par sa commission nationale d'attribution de logements (CNAL). Chaque attribution de logement de service DGAC retenue par les instances précitées est aussitôt portée à la connaissance de la DDFIP concernée. Celle-ci transmet le montant de la redevance due à l'agent, qui encaisse et suit donc son paiement mensuel.

Annexe n° 12. Le recrutement et la formation

Tableau n° 33 : Calendrier des concours et examens professionnels administratifs 2020

CATEGORIE	CORPS	RECRUTEMENT	CONDITIONS DE CANDIDATURE	POSTES	DOSSIERS D'INSCRIPTION		DATES EPREUVES		SERVICE A CONTACTER
					OUVERTURE	DATE LIMITE D'INSCRIPTION	ECRIT	ORAL	
A	ATTACHE PRINCIPAL D'ADMINISTRATION de l'ETAT	EXAMEN PROFESSIONNEL (avancement)	Ouvert aux attachés d'administration de l'Etat, titulaires et rattachés, pour leur gestion, à la DGAC ou à Météo France, qui justifient au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le tableau d'avancement est établi, d'au moins trois ans de services effectifs dans un corps civil ou un cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau et avoir atteint le 5e échelon du grade d'attaché.	2	01/12/2019	31/05/2020	-	A partir du 03/11/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
	ATTACHE D'ADMINISTRATION de l'ETAT	EXTERNE et INTERNE (recrutement)	Recrutement unique par la voie des Instituts Régionaux d'Administration. (contacter la Fonction Publique au : 01.42.75.88.02 ou consulter le site internet : http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/ecoles-de-formation/ira-et-ena/ira/concours-dacces-aux-instituts-regionaux-dadministration	34	-	-	-	-	https://ira-inscription.fonction-publique.gouv.fr/
		EXAMEN PROFESSIONNEL (recrutement)	Ouvert aux assistants d'administration de l'aviation civile justifiant au 1er janvier de l'année au titre de laquelle l'examen professionnel est organisé, d'au moins six années de services publics dans un corps ou cadre d'emplois de catégorie B ou de niveau équivalent.	3	01/12/2019	31/05/2020	22/09/2020	A partir du 01/12/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
B	ASSISTANT D'ADMINISTRATION de l'AVIATION CIVILE de classe exceptionnelle	EXAMEN PROFESSIONNEL (avancement)	Ouvert aux assistants d'administration de l'aviation civile justifiant, au 31 décembre de l'année de l'examen, d'au moins un an dans le 5ème échelon du deuxième grade et d'au moins trois années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau.	5	01/12/2019	31/01/2020	03/09/2020	A partir du 03/12/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
	ASSISTANT D'ADMINISTRATION de l'AVIATION CIVILE de classe supérieure	EXAMEN PROFESSIONNEL (recrutement)	Ouvert aux adjoints d'administration de l'aviation civile justifiant de onze années de services publics au 1er janvier 2020.	2	01/12/2019	01/03/2020	10/09/2020	A partir du 19/11/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
		EXAMEN PROFESSIONNEL (avancement)	Ouvert aux assistants d'administration de l'aviation civile ayant au moins atteint, au 31 décembre de l'année de l'examen, le 4ème échelon du premier grade et justifiant d'au moins trois années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau.	5	01/12/2019	01/03/2020	-	A partir du 15/09/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
	ASSISTANT D'ADMINISTRATION de l'AVIATION CIVILE de classe normale	EXAMEN PROFESSIONNEL (recrutement)	Etre adjoint d'administration de l'aviation civile et justifiant d'au moins sept années de services publics au 1er janvier 2020.	3	01/12/2019	31/01/2020	10/03/2020	A partir du 19/10/2020	DGAC (SDP/GCRH) (1)
C	ADJOINT D'ADMINISTRATION de l'AVIATION CIVILE Principal de 2e classe C2	EXTERNE (Principal de 2ème classe C2) Recrutement concours commun interministériel	Pas de diplôme exigé.	-	-	-	-	-	-
		INTERNE (Principal de 2ème classe C2) Recrutement concours commun interministériel	Fonctionnaires et agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière comptant au 1er janvier de l'année du concours au moins une année de services civils effectifs.	-	-	-	-	-	-
		EXAMEN PROFESSIONNEL (Principal de 2ème classe C2) (avancement)	Adjoint d'administration de l'aviation civile du 1er grade C1 ayant atteint le 4ème échelon de leur grade et comptant au moins trois ans de services effectifs dans ce grade, ou dans un grade doté de la même échelle de rémunération d'un autre corps ou cadre d'emplois de catégorie C ou dans un grade équivalent si le corps ou cadre d'emplois d'origine est situé dans une échelle de rémunération différente ou n'est pas classé en catégorie C.	-	-	-	-	-	-

(1) DGAC - SG/SDP/GCRH - Division des Concours et Examens - 50, rue Henry Farman - 75720 PARIS CEDEX 15
Mél : concours-administratifs.sg.sdp@aviation-civile.gouv.fr
Aucune demande par téléphone ne sera prise en compte – Nota : Les examens professionnels sont réservés aux agents de la DGAC et Météo-France et leurs établissements publics

Le pilotage et les enjeux de la politique de formation

Le cadre général de la politique de formation des agents de la DGAC est défini par le secrétariat général qui est aussi chargé d'en assurer l'exécution en liaison avec les directions et services opérationnels et de coordonner la tutelle de l'ENAC.

La formation des agents de la DGAC répond à plusieurs enjeux, le premier étant d'assurer le maintien des compétences des personnels, tant administratifs que techniques, la DGAC étant en effet garante de la qualité de la formation aéronautique[176]. Le protocole 2016-2019, qui avait autorisé la reprise des recrutements d'ICNA, a également rendu prioritaire la capacité à former un nombre croissant d'agents. Le projet de protocole 2020-2024, avait pour dessein de rendre plus attractives les carrières et de repenser la durée de la formation des contrôleurs aériens dans le cadre des nouvelles générations de systèmes de contrôle.

Pour les formations de portée générale, la politique de formation professionnelle continue s'appuie sur les engagements interministériels du schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie 2018-2020 et sur les priorités de formation fixées dans le protocole social 2016-2019[177]. Elle tient également compte des besoins de compétences identifiés par les services et le réseau des coordonnateurs formation. Un audit interne de 2019 encourage la DGAC à mieux cibler l'offre de formation en fonction de l'évolution des métiers et à renforcer l'évaluation des formations pour mieux s'assurer de l'atteinte des objectifs.

Pour les formations qualifiantes, la DSAC est chargée d'élaborer et mettre en œuvre, son propre plan de formation en liaison avec le secrétariat général de la DGAC et, le cas échéant, avec la direction des services de la navigation aérienne[178]. Le schéma directeur de la formation professionnelle continue, qui devait permettre la planification et le suivi de la politique de formation de la DSAC, n'a pas été élaboré et gagnerait à l'être. A ce jour, les grandes orientations de la direction sont définies dans son plan stratégique 2016-2020[179].

L'ENAC est chargée de la formation des personnels des corps techniques de la DGAC

Comme le prévoit son statut, l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) établissement public rattaché à la DGAC, a pour mission « *de dispenser un enseignement supérieur de formation initiale et continue aux fonctionnaires des corps techniques relevant de l'administration de l'aviation civile dans le cadre des orientations arrêtées par le ministre*

[176] Programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », mission « Contrôle et exploitation aériens ».

[177] Les deux priorités définies pour la période étaient le renforcement des compétences managériales et la transformation numérique (télétravail, e-learning, cyber-sécurité). Un catalogue de formation continue recense chaque année la liste, le contenu et les objectifs des formations par domaines : formations générales (management, ressources humaines, économie finances, langues), préparation aux concours et examens et formations spécifiques DGAC (sûreté, transport aérien, politique environnementale).

[178] Instruction du Gouvernement du 26 décembre 2016 portant règlement intérieur relatif à l'organisation et au fonctionnement de la séparation fonctionnelle entre l'opérateur et les régulateurs à la DGAC. Décision du 19 décembre 2019 portant organisation de l'échelon central de la direction de la sécurité de l'aviation civile.

[179] Le plan stratégique fixe pour priorité de développer les compétences des personnels (entraînement aux situations inhabituelles et adaptation aux nouveaux systèmes) et de fonder une culture managériale solide. Une démarche de management des connaissances a également été lancée autour de la transmission des savoirs et de la valorisation des connaissances critiques.

chargé de l'aviation civile, ainsi qu'aux ingénieurs et aux personnels de l'aéronautique civile ». Elle « *contribue à une formation de qualité des personnels de la DGAC* ».

L'ENAC forme ainsi les personnels des corps techniques de la DGAC, dont les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA, environ 100 élèves par an) [180], les ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne (IESSA, environ 40 élèves par an)[181] et les techniciens supérieurs d'études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC, environ 60 élèves par an pour une formation sur 3 ans)[182]. Parmi les autres formations qu'elle dispense ou auxquelles elle contribue[183], l'ENAC assure également la formation des « ingénieurs ENAC », soit 120 étudiants par an recrutés sur les concours communs polytechniques ou par admission sur titres, dont environ 10 % intègrent la DGAC, la majorité étant destinée au secteur privé.

Des rapports d'audit du CGEDD et du HCERES de 2014 et 2015 soulignent la qualité des formations dispensées par l'ENAC dont le haut niveau de qualification est reconnu par l'industrie aéronautique et les institutions internationales comme l'OACI, l'AESA ou le CEAS[184]. L'ENAC assure depuis 2015 la formation initiale des contrôleurs aériens du centre en route Eurocontrol de Maastricht, ce qui lui a permis de gagner en expertise sur la formation aux outils de contrôle avancés, grâce à l'acquisition de matériels technologiquement innovants. D'autres formations internationales à la licence de contrôleur de la circulation aérienne (ATCO) ou à la maintenance et au suivi technique des systèmes de la navigation aérienne (ATSEP) sont également proposées.

[180] Les ICNA externes, qui doivent être âgés de moins de 26 ans, sont recrutés après une classe préparatoire scientifique par un concours d'entrée qui était spécifique à l'ENAC jusqu'en 2019 et a rejoint en 2020 la banque d'épreuves des Instituts Nationaux Polytechniques. Les lauréats du concours intègrent l'une des trois promotions annuelles de l'ENAC, constituées chacune de 32 stagiaires. Les ICNA assurent la gestion et la régulation du trafic aérien civil et également des fonctions d'étude, de formation et d'encadrement.

[181] Les IESSA installent, contrôlent, participent au développement et assurent la maintenance des équipements liés à la sécurité aérienne.

[182] Le concours de TSEEAC est accessible au niveau baccalauréat sans limite d'âge. Les TSEEAC sous statut fonctionnaire exercent des fonctions de contrôle de la circulation des aéronefs en vol et au sol au sein de certains aérodromes, d'assistance aux opérateurs aéronautiques, d'information aéronautique aux usagers ou encore de surveillance et de certification des opérateurs aéronautiques. Une formation de TSEAAC sous statut civil destine les personnels à des emplois civils du secteur aéronautique (sociétés gestionnaires d'aéroports, sociétés d'assistance en escale, compagnies aériennes, prestataires de services et conseils).

[183] L'ENAC est à la fois une école professionnelle et un établissement d'enseignement supérieur (formation à plusieurs diplômes d'ingénieurs, de master, mastères spécialisés, formation de pilote de ligne, etc.).

[184] Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA), Council of European Aerospace Societies (CEAS).

Le poids des dépenses de formation est réparti entre la DGAC et l'ENAC

Les dépenses totales de formation des agents de la DGAC, réparties entre la DGAC et l'ENAC, s'élèvent à 71,9 M€ en 2019, hors rémunération des stagiaires. Près de 78 % de ces dépenses (55,9 M€) concernent les formations statutaires assurées par l'ENAC. Les formations dispensées par la DGAC ne représentent que 22 % du total de ces dépenses (16 M€),

Tableau n° 34 : Dépenses de formation (statutaires et professionnelles), 2013-2019 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019
Formations statutaires	67 241 000	67 200 000	53 320 602	64 230 059	61 944 404	49 926 844	55 514 440
indemnités stagiaires	764 644	864 955	1 361 837	463 458	688 021	354 428	407 229
TOTAL	**68 005 644**	**68 064 955**	**54 795 349**	**64 693 517**	**62 632 425**	**50 281 272**	**55 921 669**
Formations professionnelles	2 728 326*	13 879 316	12 870 452	13 990 260	13 033 425	13 971 064	13 335 026
indemnités stagiaires	529 271	623 021	817 737	2 605 925	2 662 495	2 463 848	2 666 900
TOTAL	**3 257 597**	**14 502 337**	**13 688 189**	**16 596 185**	**15 695 920**	**16 434 912**	**16 001 926**
TOTAL GLOBAL	**71 263 241**	**82 567 292**	**68 483 538**	**81 289 702**	**78 328 345**	**66 716 184**	**71 923 595**

*Source : Bilans sociaux DGAC (*données 2013 incomplètes, changement de mode de calcul entre 2017 et 2018)*

Les données sur les bénéficiaires des formations

Tableau n° 35 : Nombre de stagiaires et de jours de formation par type, 2013-2018

Type de formation	2013	2014	2015	2016	2017	2018
formation statutaire						**74,0%**
nombre stagiaires	11 132	11 127	7 334	11 755	10 977	8 184
nombre jours	168 525	166 668	108 042	121 992	127 447	131 106
dont formation continue						
nombre stagiaires	ND	ND	ND	ND	ND	7 498
nombre jours	ND	ND	ND	ND	ND	19 706
formation professionnelle continue					**0**	**26,0%**
nombre stagiaires	18 611	18 360	10 460	14 189	16 605	15 175
nombre jours	45 084	44 650	38 342	35 918	42 363	41 467
préparation concours					0	
nombre stagiaires	757	714	538	809	1 084	871
nombre jours	2 487	2 315	1 360	2 554	3 664	2 651
professionnalisation					0	
nombre stagiaires	4	8	0	16	12	0
nombre jours	340	920	0	11	1 620	0
congé formation					0	
nombre stagiaires	4	8	0	13	12	13
nombre jours	340	920	0	999	1 620	1 771
bilan compétences / VAE					0	
nombre stagiaires	2	2	0	2		4
nombre jours	6	6	0	7		127
total formation pro continue						
nombre stagiaires	**19 374**	**19 084**	**10 998**	**15 029**	**17 701**	**16 063**
nombre jours	**47 917**	**47 891**	**39 702**	**39 489**	**47 647**	**46 016**
total						**100,0%**
nombre total stagiaires form	30 506	30 211	18 332	26 784	28 678	24 247
nombre total jours form	216 442	214 559	147 744	161 481	175 094	177 122

Source : Cour des comptes à partir des bilans sociaux 2013 à 2018

Annexe n° 13. La mobilité

Les nouvelles lignes directrices de gestion

La mobilité des personnels de la DGAC s'organise autour de deux cycles annuels, au printemps et à l'automne. Une circulaire interne fixe les modalités d'organisation et le calendrier de chaque campagne de mutation[185]. Par ailleurs, une instruction du ministère régit la procédure de mobilité pour les agents à statut « équipement »[186]. Ces campagnes s'accompagnent d'une procédure de « mobilité au fil de l'eau » pour les postes à enjeux, à haute responsabilité et sensibles. La publication des postes est dématérialisée via l'outil SIRH. Les avis de vacance de poste, saisis par les services RH de proximité et validés par les services gestionnaires des directions, sont ouverts par la sous-direction du personnel ou la sous-direction RH de la DSNA pour les corps techniques. La liste des postes à pourvoir est également accessible sur l'intranet de la DGAC et, depuis le 1er janvier 2020, sur la place de l'emploi public.

Depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les orientations générales de la politique de mobilité de la DGAC sont définies de façon pluriannuelle dans les lignes directrices de gestion du 19 mars 2020. Elles sont complétées par des notes de gestion spécifiques pour les corps techniques et les ouvriers d'Etat. Les grands principes de la mobilité restent inchangés[187] mais les mutations sont désormais gérées directement par la sous-direction des ressources humaines. Les lignes directrices de gestion fixent des critères subsidiaires pour départager les candidats à une mutation, et notamment « *conférer une priorité au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement* ». Elles reconduisent les durées minimales et maximales d'occupation de certains emplois. C'est le cas des ICNA par exemple, pour lesquels sont fixées des durées minimales de poste :

- pour les agents sur poste de contrôle : exercice de l'ensemble des mentions d'unité pendant au moins 4 ans ou 3 ans selon les postes et les groupes d'appartenance du centre d'affectation ;

- pour les postes d'encadrement (adjoint chef CA, chef CA, assistant de subdivision et au-dessus), durée minimale de tenue d'un poste de trois ans.

Des conditions spécifiques sont définies notamment pour les postes a profil, les retours d'outre-mer ou les organismes dont l'approche a été ou doit être transférée

[185] Compte tenu de la crise sanitaire, une seule campagne de mobilité a été organisée à l'automne 2020 pour les postes opérationnels de contrôleurs. La campagne de printemps a été maintenue pour tous les autres postes y compris pour les ICNA sur postes non opérationnels (experts, chefs et assistants de subdivisions, chefs de programme). Certains postes sont ouverts à d'autres corps techniques (TSEEAC, IEEAC, parfois IESSA ou IPEF).

[186] Ingénieurs des travaux publics de l'Etat, techniciens supérieurs du développement durable, ouvriers des parcs et ateliers. Ils interviennent principalement sur des missions de travaux, d'études ou d'expertise au Service technique de l'Aviation civile (STAC) ou au service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA).

[187] Notamment, deux campagnes annuelles, publicité des postes, critères d'examen des candidatures.

L'engagement de servir et le remboursement de la « pantoufle »

Les élèves de l'ENAC perçoivent durant leur scolarité une rémunération qui constitue la contrepartie de leur engagement de servir l'Etat pendant une durée minimale. L'article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose l'obligation pour un agent quittant l'Etat avant que son engagement soit honoré de rembourser les sommes perçues pendant sa formation, communément appelées la « pantoufle ».

L'engagement de servir des ICNA, d'une durée de 7 ans, est prévu par l'article 15 du décret n°90-998 du 8 novembre 1990 modifié portant statut du corps[188]. Des dispositions comparables sont prévues dans les décrets portant statut des autres corps de l'aviation civile : IEEAC (engagement de servir de 7 ans), IESSA (7 ans), TSEEAC (5 ans)[189]. Si l'engagement est rompu, les intéressés doivent rembourser au Trésor public une somme égale à la totalité des traitements et indemnités perçus pendant la formation ainsi que tout ou partie des frais d'étude engagés pour leur formation. Les décrets renvoient les modalités de calcul et de remboursement de cette somme à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget.

Un projet d'arrêté fixant le montant de l'indemnité due pour chaque année de formation effectivement accomplie a été signé le 19 août 1983 par le ministre de l'aviation civile. Cependant, ni co-signé par le ministre chargé du budget, ni publié au JORF, ce texte n'a jamais été appliqué. Ainsi, faute d'arrêté, et contrairement aux autres élèves fonctionnaires, les agents démissionnaires de la DGAC (3 en 2018, 4 en 2019 et 3 sur le premier semestre 2020), n'ont jamais remboursé la « pantoufle », contrairement aux autres agents de l'Etat.

Deux arrêtés concernant les ICNA, IESSA et TSEEAC d'une part et les IEEAC de l'autre, ont finalement été adoptés le 16 septembre 2020[190]. Ils prévoient le remboursement d'une part des traitements et indemnités perçus durant la scolarité et d'autre part des frais d'études engagés par l'ENAC pour la formation de l'élève (coût de fonctionnement, hors masse salariale et hors coût de structure) évalués à 13 500 € pour les ICNA, 6 000 € pour les IESSA et 7 000 € pour les TSEEAC et IEEAC[191]. Ces montants restent bien en deçà du coût moyen annuel actualisé de la formation 2019 d'un élève ingénieur ENAC évalué dans le PAP 2020 du programme 613 à 55 000€ (soit 18 333 € annuels incluant les coûts de formation et de personnels associés, les coûts indirects de fonctionnement, de personnel et amortissements).

[188] L'article 15 du décret n°90-988 prévoit que : « *Au moment de leur admission à [l'ENAC], les candidats reçus aux épreuves des concours (…) s'engagent et à servir l'Etat pendant sept ans, à compter de leur titularisation dans le corps (…). Si cet engagement est rompu plus de trois mois après le début de leur formation, les intéressés doivent, sauf si la rupture ne leur est pas imputable, rembourser au Trésor public une somme égale à la totalité des traitements et indemnités perçus pendant la formation ainsi que tout ou partie des frais d'étude engagés*.»

[189] Article 8 du décret n°71-917 du 8 novembre 1971 relatif au statut particulier du corps des IEEAC ; article 7 du décret n°93-622 du 27 mars 1993 relatif au statut particulier du corps des TSEEAC ; article 8 du décret n°91-56 du 16 janvier 1991 portant statut du corps des IESSA.

[190] Arrêtés du 16 septembre 2020 1) fixant les modalités de calcul et de remboursement des sommes dues par les personnels de certains corps techniques relevant de la DGAC en cas de rupture de l'engagement à servir l'Etat et 2) fixant les modalités de calcul et de remboursement de la somme forfaitaire due par les IEEAC en cas de rupture de l'engagement à servir l'Etat souscrit lors de leur admission à l'ENAC.

[191] Ces frais sont proratisés en cas de départ en cours de scolarité et calculés de façon dégressive, en fonction du temps déjà passé au service de l'État si la rupture de l'engagement intervient après la titularisation. Une exonération est prévue en cas d'inaptitude physique ou de difficultés graves démontrées.

Les durées d'affectation en poste

Les filières où le turn-over est le plus fréquent sont celles de l'exploitation des aéronefs (2 ans), le soutien à la recherche et développement (2,2 ans), la certification, contrôle et surveillance (2,3 ans) et l'ingénierie et l'exploitation des systèmes (3 ans). A l'inverse, les personnels des filières de la formation aéronautique et de la communication restent en poste pendant près de 6 ans. En haut du classement, les personnels du contrôle de la circulation aérienne restent en moyenne 7,1 ans en poste, encouragés par un principe de gestion consistant à maximiser, notamment grâce à des primes d'ancienneté, le retour sur investissement lié à la durée de formation et de qualification sur centre.

L'analyse des durées d'affectation par corps d'appartenance montre une longévité particulière des ouvriers des parcs et ateliers (7,5 ans), dont les compétences ne peuvent être employées que dans un nombre resserré de services, notamment au service national d'ingénierie aéroportuaire, et de certains métiers très spécifiques (médecins et infirmières notamment). Elle confirme aussi que les ICNA font partie des personnels qui restent en moyenne le plus longtemps en poste (7,8 ans).

Tableau n° 36 : Total des effectifs en mobilité entrante et sortante entre 2013 et 2018

EFFECTIF	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EN MOBILITE ENTRANTE	**247**	**292**	**271**	**272**	**447**	**440**
dont concours	115	143	172	164	228	224
dont contrat	26	36	12	27	41	75
dont mutation, PNA, détachement entrant	43	68	56	56	126	82
dont retour congé, congé pro, dispo, autre	31	27	16	20	45	23
dont recrutement	31	12	12	2	3	32
dont autres (réembauche, congé sans rémunération, PNA)	1	6	3	3	4	4
Part dans l' effectif global	2,3%	2,7%	2,6%	2,6%	4,3%	4,2%
EN MOBILITE SORTANTE	**347**	**392**	**371**	**372**	**447**	**440**
dont retraite	245	294	269	276	351	311
dont décès	17	14	4	8	8	9
dont concours	1	0	0	0	0	0
dont congés, dispo	16	17	28	43	26	36
dont mutation, PNA, détachement sortant, changement administration)	48	46	42	29	38	60
dont autres (congé sans rémunération, congé professionnel, démission, fin de	20	21	28	16	24	24
Part dans l' effectif global	3,2%	3,7%	3,5%	3,6%	4,3%	4,2%
Part hors retraite et décès	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	1,1%
solde	**-100**	**-100**	**-100**	**-100**	**0**	**0**
Rappel : EFFECTIF TOTAL	**10 831**	**10 656**	**10 580**	**10 465**	**10 465**	**10 455**

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Tableau n° 37 : Nombre de postes ouverts en mobilité interne et de mutations par année 2013-2019

Années	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'avis de vacance d'emploi	979	1116	1028	1155	1294	1378	1407
Nombre de postes ouverts (1)	1081	1229	1142	1275	1471	1533	1547
Nombre de mouvements réalisés (2)	610	686	579	698	777	748	648
Effectif total	10 831	10 656	10 580	10 465	10 465	10 455	
Part des personnels en mobilité	5,6%	6,4%	5,5%	6,7%	7,4%	7,2%	

Source : DGAC

(1) Un avis de vacance d'emploi peut correspondre plusieurs postes ouverts. Sont comptabilisés les avis publiés pour le compte de l'ENAC et de METEO France, et les mouvements, les agents de la DGAC pouvant passer d'une entité à l'autre par mobilité interne.

(2) Nombre de mouvements réalisés correspondants aux avis de vacance d'emploi publiés sur l'année considérée

Annexe n° 14. Les parcours de carrière

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est confiée au secrétariat général de la DGAC, qui est chargé d'assurer une bonne adéquation entre les analyses « métiers et compétences », la gestion des personnels et la formation professionnelle. La démarche de GPEEC s'appuie sur un référentiel des métiers et filières qui recense les compétences requises pour chacun des 159 métiers de la DGAC[192]. Il identifie les emplois sensibles et à compétence rare et mentionne les conditions particulières d'exercice et les évolutions de parcours professionnels envisagés. L'intégration prochaine de la nomenclature des métiers dans le SIRH devrait affiner la connaissance des métiers, harmoniser la description des postes et accroitre la lisibilité des parcours professionnels.

La DGAC a désigné des personnels référents pour les questions de parcours professionnels. Cinq conseillers mobilité carrière[193], répartis par zones géographiques, sont chargés de d'accompagner les agents dans leurs projets professionnels et leurs demandes de mobilité. Cinq chargés de corps (IPEF, administrateurs civils, IEEAC, attachés, assistants et adjoints) animent les parcours professionnels des agents. Enfin, le secrétariat général, en lien avec les chefs de services territoriaux et centraux examine les besoins en termes d'organisation (contraintes géographiques, détection de potentiels, identification des postes sensibles).

Malgré ces initiatives, la démarche de GPEEC n'est pas totalement aboutie. En témoignent les difficultés de recrutement sur certains postes, le manque d'attractivité de certaines fonctions et la perte de compétences liée à des mobilités rapides, dans des métiers techniques qui exigent un haut niveau d'expertise, de formation et d'adaptabilité à la règlementation et à l'environnement. La DGAC reconnaît que la GPEEC est perfectible et doit constituer un axe de travail essentiel pour l'avenir. Le protocole 2016-2019 portait pour projet de développer les filières d'expertise et d'accompagner les managers en tant que relais des transformations. Ces ambitions, si elles se poursuivent et sont relayées par un plan de formation cohérent, pourraient contribuer à améliorer le pilotage des ressources humaines et à soutenir les objectifs stratégiques de la DGAC. Au-delà de ces mesures limitées à certaines catégories de personnels, une réflexion élargie aux besoins de compétences et à la valorisation des parcours pour l'ensemble de ses filières, administratives et techniques, pourrait encourager les personnels à mieux accompagner les évolutions en cours.

[192] Une première version du répertoire a été validée en mai 2009 puis une deuxième en septembre 2018. Chaque métier, de l'une des 15 filières (contrôle de la circulation aérienne, ingénierie et exploitation des systèmes, ressources humaines, finances), renvoie aux répertoires ministériel (27 métiers DGAC parmi les 246 du MTE) et interministériel des métiers de l'Etat (deux métiers DGAC, contrôleur aérien et pilote d'aéronef, parmi les 282 emplois, hors fonctions support: RH, finances, enseignement, audit). Le site Place de l'Emploi Publique devrait à terme recenser une dizaine de métiers aéronautiques.

[193] La mission de ces conseillers, présents dans tous les services de l'Etat, est de constituer des viviers de compétences, de coordonner un réseau professionnel et d'apporter un appui aux services en ressources humaines et en recrutement. Ils favorisent la mobilité entre administrations et la mutualisation des bonnes pratiques.

La promotion interne

Le nombre annuel moyen d'avancements (tableau ci-dessous), est particulièrement élevé pour les corps techniques. Pour les IESSA comme pour les ICNA, les décrets portant statut du corps fixent à 17 % le nombre maximal de nomination au grade de divisionnaire. Les avancements statutaires aux grades d'ICNA divisionnaires, d'ICNA en chef et d'IESSA principal sont directement liés à l'exercice de qualifications et ne font pas l'objet de taux de promotion[194]. Le nombre d'avancements au grade d'IESSA en chef est fixé par arrêté à 10% de l'effectif du corps. Enfin, pour les TSEEAC, le décrets portant statut du corps[195] renvoie le taux de promotion à un arrêté du ministre [196].

De façon générale, les taux de promus-promouvables sont nettement plus favorables à la DGAC qu'au ministère (y compris Météo France) et dans la fonction publique d'Etat. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le taux de promotion au grade d'ingénieur principal (cat A) est de 16% pour un IEEAC contre 11% pour un ingénieur du ministère de la défense, 10% du ministère des affaires sociales et 13 % du ministère des finances. En catégorie B, 40 % des TSEEAC sont promus au grade supérieur tandis que ne le sont que 9 % des techniciens supérieurs du développement durable, 9 % des ceux de Météo France, 12 % de ceux du ministère de la défense, et 12 % de ceux du ministère de l'économie.

Tableau n° 38 : Nombre total d'avancements au choix par corps entre 2013 et 2019

Corps administratifs de la DGAC	Nombre moyen de promotions par an (tous grades)	Corps techniques de la DGAC	Nombre moyen de promotions par an (tous grades)
Attaché d'administration de l'Etat	11	ICNA	399
Adjoint d'administration de l'aviation civile	75	IESSA	90
Assistant d'administration de l'aviation civile	16	TSEEAC	84
Ingénieur des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC)	40		

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

[194] Les qualifications requises sont l'exercice des privilèges de licences de contrôle avec des conditions d'ancienneté ou assimilé, pour ICNA divisionnaire et les mêmes conditions assorties de fonctions d'encadrement pour ICNA en chef ; la détention d'une qualification technique supérieure ou assimilé, pour IESSA divisionnaire.

[195] Décret n°91-56 du 16 janvier 1991 portant statut du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (art.13-2), Décret n°93-622 du 27 mars 1993 relatif au statut particulier du corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile.

[196] Arrêté du 28 janvier 2014, du 13 janvier 2015, du 1er aout 2016 (pour 2016 et 2017), du 8 mars 2018 (pour 2018 et 2019), du 10 juillet 2020 fixant les taux de promotion dans certains corps spécifiques de la DGAC.

Un arrêté spécifique fixe le nombre maximum de promotion dans le corps des TSEEAC pour l'administration de la Polynésie française pour l'année 2019.

Tableau n° 39 : Taux de promotion par corps / grade et par ministère (2020)

DGAC	Tx (%)	MTE[197]	Tx (%)	Min défense[198]	Tx (%)	Min Aff sociales	Tx (%)	Min Economie[199]	Tx (%)
Filière administrative									
Catégorie C									
Adjoints d'adm				Adjoints d'adm		Adjoints d'adm		Adjoints d'adm	
2eme classe	30			2eme classe	24	2eme classe	20	2eme classe	25
1 ere classe	11,5			1ere classe	9	1ere classe	8	1ere classe	15,5
Catégorie B									
Assistants d'adm		Secrétaire adm DD		Secrétaire adm		Secrétaire adm		Secrétaire adm	
2eme classe	20	Classe except	10	Classe except	11	Classe except	11	Classe except	9
1 ere classe	10	Classe sup	10	Classe sup	9	Classe sup	7,5	Classe sup	13
Catégorie A									
IEEAC				Ingénieur d'étude et de fabrication		Ingénieur d'études sanitaires		Ingénieur économiste de la construction principal	
principal	16			divisionnaire	11	Principal	10	principal	13
Filière technique									
Catégorie B									
TSEEAC		Technicien supérieur du DD		Technicien supérieurs d'études et de fabrications		Technicien de physotérapie		Technicien supérieur d'études et de fabrications	
Classe principale	40	En chef	11	2eme classe	12	Classe sup	13	2eme classe	12
Classe except	9	Principal 9	9	1ere classe	9	Classe except	0	1ere classe	9
		Technicien environnemt							
		En chef	9						
		Principal	9						
		Technicien supérieur Météo France							
		En chef[200]	11						
		1ere classe	12						

Source : Cour des comptes

[197] Arrêté du 10 octobre 2018 fixant les taux de promotion dans les corps de secrétaire d'administration et de contrôle du développement durable, technicien supérieur du développement durable et technicien de l'environnement du ministère de la transition écologique et solidaire.

[198] Arrêté du 8 juillet 2019 fixant au titre des années 2020-2022 les taux de promotions pour la filière administrative et technique du ministère de la défense

[199] Arrêté du 16 avril 2018 fixant les taux de promotion dans les corps des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics pour les années 2018, 2019 et 2020

[200] Décision du président-directeur général de Météo-France en date du 12 février 2019

Liste des arrêtés fixant les taux de promotion

- Le décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013 relatif à l'intégration de seize corps ministériels dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat excluait les services de la DGAC et du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile. Les attachés de ces services y ont finalement été intégrés par décret n° 2015-1784 du 28 décembre 2015 relatif à l'intégration des membres du corps des attachés d'administration de l'aviation civile dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat. Le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat prévoit que le taux de promotion de référence est fixé par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique après avis conforme du ministre chargé du budget.
- Des arrêtés du 30 septembre 2013 fixaient les taux de promotion des attachés aux grades d'attaché principal à 7% à compter de 2015, d'attaché « hors classe » à 7 %, 9% et 10 % pour les avancements des années 2015, 2016 et 2017 et suivantes et d'attaché « hors échelle » à 20% pour toutes les années.
- Arrêté du 30 septembre 2013 fixant les taux de promotion au grade d'attaché principal du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat
- Arrêté du 30 septembre 2013 fixant les pourcentages mentionnés aux articles 26 et 27 du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat.
- Arrêté du 30 septembre 2013 fixant les pourcentages mentionnés aux articles 26 et 27 du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat
- Arrêté du 13 janvier 2015 fixant pour l'année 2015 les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : 7% pour 2015
- Arrêté du 1er août 2016 fixant les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer pour les années 2016 et 2017 : 7%
- Arrêté du 26 novembre 2013 fixant pour l'année 2013 les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; Arrêté du 28 janvier 2014 fixant pour l'année 2014 les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Arrêté du 1er avril 2011 fixant le taux de promotion dans le corps des attachés d'administration de l'équipement pour les années 2012 à 2014
- Décret n°93-616 du 26 mars 1993 relatif au statut particulier du corps des adjoints d'administration de l'aviation civile, Décret n°94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B pour les assistants d'administration de l'aviation civile, Décret n°71-917 du 8 novembre 1971 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile.
- Arrêté du 28 janvier 2014, du 13 janvier 2015, du 1er aout 2016 (pour 2016 et 2017), du 8 mars 2018 (pour 2018 et 2019), du 10 juillet 2020, fixant les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile.
- Arrêté du 6 novembre 2018 fixant le nombre maximum de promotion dans le corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile pour l'administration de la Polynésie française pour l'année 2019
- Décret n°91-56 du 16 janvier 1991 portant statut du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (art.13-2), Décret n°93-622 du 27 mars 1993 relatif au statut particulier du corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile
- Arrêté du 28 janvier 2014, du 13 janvier 2015, du 1er aout 2016 (pour 2016 et 2017), du 8 mars 2018 (pour 2018 et 2019), du 10 juillet 2020, fixant les taux de promotion dans certains corps spécifiques relevant de la direction générale de l'aviation civile.

L'égalité Femmes-Hommes

Exemples de démarches mises en place par la DGAC pour renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : communication autour de l'égalité professionnelle (enquête auprès des personnels en 2017, actions de sensibilisation autour du sexisme, du harcèlement sexuel, des enjeux de l'égalité femme-homme), développement de la parité au sein des jurys, des instances de gouvernance et des nominations de ses cadres dirigeants, statistiques genrées dans le bilan social, actions de prévention (groupe de travail relatif à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes), introduction de la thématique de l'égalité femmes/hommes dans le protocole 2016-2019, l'engageant à produire un rapport de situation comparée et d'étudier des mesures correctives.

La déontologie

Tableau n° 40 : Nombre d'agents passés devant la commission de déontologie entre 2013 et 2018

avis	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
favorable	2	2	0	2	4	7	17
favorable avec réserve	0	1	1	0	3	3	8
défavorable	0	0	0	0	2	0	2
total	2	3	1	2	9	10	27

Source : DGAC

Annexe n° 15. L'organisation du travail

Le régime de travail des agents travaillant à horaires de bureau

Tableau n° 41 : Cycles de travail pour les services travaillant en horaires de bureau

durée du travail			Nombre jours ARTT	congés + CF + ARTT - jour de solidarité*	durée du travail théorique annuelle
hebdomadaire	nombre de jours travaillés	quotidienne			
35 h	5	7 h	0	27*	1607 h
35 h	4,5 ou alternance 4/5	7 h 47	0	24,5*	1607 h
36h30	5	7 h 18	8,5	34,5	1607 h
36h30	4,5 ou alternance 4/5	8 h 07	8,5	32	1607 h
37h30	5	7 h 30	15	41	1607 h

Source : Cour des comptes

* Conformément aux dispositions de l'article 1 de l'arrêté du 21 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la journée de solidarité instaurée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées à la direction générale de l'aviation civile, au bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile et à l'Ecole nationale de l'aviation civile, la journée de solidarité est effectuée, pour les agents aux horaires de bureau travaillant selon les cycles de travail n° 1 et n° 2, par la « *réalisation de sept heures fractionnées en heures au-delà des horaires du cycle de travail habituel, à raison au minimum d'une heure de dépassement par jour* ». Aucun jour de congé ne leur est donc décompté au titre de la journée de solidarité.

Pour les autres cycles de travail, une journée intitulée jour d'aménagement et de réduction du temps de travail est décompté.

Le régime de travail des agents travaillant dans les organismes de maintenance et d'exploitation

Les cycles de travail des ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne (IESSA) et techniciens travaillant dans les organismes de maintenance et d'exploitation sont établis dans les conditions prévues par l'arrêté du 19 novembre 2002 relatif à l'organisation du temps de travail des personnels techniques de la direction générale de l'aviation civile dans ces services :

- Pour les agents en poste dans des services à horaires permanents, qui fonctionnent 7j/7, la durée annuelle de travail varie de 1420 h, avec des cycles hebdomadaires de 32 heures si le service est en horaire continu 24h/24 à 1507 h, avec des cycles hebdomadaires de 34 heures si le service est en en horaires permanents non continus (plage journalière inférieure à 24h).
- Les IESSA en horaires programmés, c'est-à-dire qui effectuent, en complément de leur horaire de travail habituel, des travaux ponctuels de maintenance ou d'installation des équipements et des systèmes qui contribuent à la sécurité des vols, travaillent 1607 h, avec des cycles hebdomadaires de 36 h réparties sur 4 jours de travail.
- Les IESSA qui pratiquent l'alternance entre les horaires programmés et les horaires permanents continus bénéficient d'une durée de travail de 1547 h et d'une alternance entre les horaires programmés et les horaires permanents non continus d'une durée de travail calculée au prorata des périodes effectuées pour chacun de ces horaires. Les heures de travail effectuées au-delà de

la durée annuelle du temps de travail effectif sont décomptées et récupérées par l'octroi de jours de RTT compensateurs[201].

- Enfin, les IESSA en horaires de bureau se voient appliquer le régime spécifique, ceux travaillant en horaires assimilés aux horaires de bureau (du lundi au samedi, hors nuit et jours fériés) travaillent 1607 heures avec des cycles hebdomadaires de 35h et ceux travaillant en horaires semi-permanents (du lundi au samedi, jours fériés compris, hors nuit) travaillent 1607h avec des cycles hebdomadaires de 36h.

Tableau n° 42 : Cycles de travail des IESSA

Régime horaire	effectifs	durée annuelle de travail (en h)	Durée hebdo	nombre de jours travaillés	Durée quotidienne	Nombre jours ARTT
Régime de droit commun						
Horaires de bureau	750	1607	Au choix			
Horaires assimilés bureaux		1607	35 h			
Horaires semi-permanents		1607	36 h			
Horaires programmés		1607	36 h	4	9 h	4 Conditions fixées par DSNA
Régime dérogatoire						
Horaires permanents continus (1)	138	1420 (32h)				
Horaires permanents non continus (2)	24	1507				
Alternance programmés/non continus (3)	269	1547	prorata		7 h 18	2 Conditions fixées par DSNA
Alternance programmés/ continus (4)	358	Prorata - Condition fixée par service Estimé à 1498 en moyenne (IGF)				prorata
Total régime dérogatoire (1+2+3+4)	789	1558 en moyenne				

Source : Cour des comptes, d'après données DGAC et rapport IGF

[201] Les agents contractuels assurant les fonctions d'IESSA bénéficient du même régime de travail.

Annexe n° 16. Les expérimentations de l'organisation du travail : contexte, mise en place et bilan

Un besoin de flexibilité à l'origine de la mise en œuvre d'expérimentations

La DGAC a engagé à l'été 2014 une réflexion sur l'organisation et les conditions d'exercice des métiers des ICNA, dans le but de gagner en capacité et en performance. Un rapport remis en mars 2015 par M. Jean-Michel Vernhes, président de l'Union des aéroports français (UAF), préconisait « *d'augmenter le nombre de vacations de travail aux périodes les plus denses* » de trafic, notamment l'été et de réduire leur nombre en période creuse. Il proposait de maintenir le principe du travail en équipe, la garantie d'un tableau de service prévisible et le travail un jour sur deux en moyenne annuelle. S'appuyant sur ces travaux, la DGAC s'est engagée dans le cadre du protocole social 2016-2019, à conduire des expérimentations d'une nouvelle organisation du travail ayant pour objectif de mieux adapter l'offre de service de navigation aérienne à la demande de trafic, notamment à la pointe. Plusieurs dispositifs d'évolutions, modulables selon le type d'organisme ont été envisagés, les centres de contrôle pouvant se porter volontaires pour mettre ou non en place ces expérimentations et pouvant opter pour le dispositif le mieux adapté à leur situation[202].

Le nouveau cadre d'organisation du travail a pour objectif d'améliorer la performance de la programmation des tours de service pour répondre aux besoins du trafic, de garantir la sécurité en maitrisant les risques liés à la fatigue et de respecter la qualité de vie au travail. Il s'inscrit dans le maintien du nombre annuel de vacations sur la base d'un jour de travail sur deux, de la base annuelle de 1 420 heures travaillées et du principe du travail en équipe quand il existe. Sa mise en œuvre fait l'objet, dans chaque centre d'un cahier des charges validé au niveau national, qui précise les conditions de lancement et de déroulement des expérimentations, les mesures expérimentées et les modalités d'évaluation et de quantification de leur efficacité. Les objectifs à atteindre portent sur les moyens (organisation mise en place, taux d'utilisation des ressources) et les résultats (délais, nombre d'unités ou positions de contrôle ouvertes, sécurité, qualité de vie, fatigue). Le protocole prévoit une mise en œuvre progressive de la démarche et annonce qu'un nouveau cadre national et pérenne d'organisation du travail des contrôleurs aériens pourrait être institué à compter de 2018.

La principale évolution des cycles de travail consiste à augmenter le nombre de vacations pendant les périodes de hausse de trafic, principalement l'été (sept vacations au lieu de six sur 12 jours) et à les réduire pendant les périodes creuses, tout en en diminuant la durée (8h30) pour réduire la fatigue[203]. Sont également introduites des modalités de gestion plus souple des débuts et fin de vacations (montées et descentes décalées) pour en élargir l'amplitude, une meilleure anticipation des congés au sein de l'équipe et enfin la possibilité de

[202] Le cadre national d'expérimentation définit deux options d'évolutions d'organisation (options 1 et 2) qui peuvent être complétées par des dispositifs alternatifs de performance équivalente. Sa déclinaison dans les centres est concertée au niveau local et adaptée aux besoins locaux, qui varient selon le trafic (pointe saisonnière, quotidienne, horaire) et les calendriers de modernisation des systèmes.

[203] La durée du travail des contrôleurs aériens est fixée à 32 h hebdomadaire en moyenne annuelle mais peut, en cas de vacation supplémentaire, dépasser 36 h, sans excéder 43h. La durée hebdomadaire de travail est calculée en tenant compte du nombre et de la durée des vacations. Leur réduction dans les cycles 7/12 n'entraîne donc pas de réduction de la durée annuelle de travail.

« récupérations dirigées » (vacations supprimées et récupérées sur des créneaux spécifiques) et de « recyclages dirigés » des personnels détachés (contrôleurs aériens affectés hors salle de contrôle ou exerçant des missions d'expertise ou de formation).

Bien que ces évolutions se fassent à durée annuelle de travail inchangée (1 420 heures), la vacation supplémentaire effectuée dans le cycle étant récupérée ultérieurement, le protocole prévoit que les expérimentations ouvrent droit au versement aux ICNA et à l'encadrement d'une majoration indemnitaire mensuelle de 500 € (550 € pour Roissy-CDG) dans l'option 1 et 255 € dans les options 2 et 3. L'indemnité est versée pour une durée minimale de 12 mois consécutifs, sauf arrêt anticipé des expérimentations dans les conditions fixées par le cahier des charges. Une enveloppe de 15 M€ a été prévue pour financer ces indemnités sur la durée du protocole.

Cette double compensation d'un jour travaillé par une récupération horaire et une contrepartie indemnitaire est inédite dans la fonction publique. Elle aboutit au versement de 6 000 € complémentaires par an et par contrôleur aérien sans augmentation du temps de travail. Si la contrainte supplémentaire endossée ne doit pas être sous-estimée, la contrepartie peut apparaître disproportionnée au regard du niveau déjà élevé de rémunération de ces personnels.

Un arrêté du 9 novembre 2018 a étendu l'expérimentation de l'organisation du travail aux instructeurs de la circulation aérienne de l'Ecole nationale de l'aviation civile, leur ouvrant droit à une indemnité mensuelle de 500 €[204]. Cette expérimentation, discutable en ce qu'elle ne répond pas à un besoin de capacité, offre opportunément l'avantage de préserver pour les ICNA la perspective d'un maintien de la rémunération en cas de mobilité entre l'ENAC et les CRNA.

Une expérimentation mise en œuvre de façon progressive

Limitée en 2016 aux centres de contrôle en route de la navigation aérienne de Reims (CRNA Est) et Bordeaux (CRNA Sud-Ouest), la nouvelle organisation du travail a progressivement été expérimentée à l'organisme de Roissy-CDG, au CRNA de Brest (CRNA Ouest) et aux centres d'approches de Nice (SNA Sud Est) à partir de 2017 puis de Lyon (SNA Centre Est) en 2018. Le CRNA Sud-Est (Aix-en-Provence) est entré dans le dispositif en janvier 2020. Le centre d'Athis-Mons (CRNA Nord) est le seul CRNA à ne pas avoir mis en place l'expérimentation[205]. Pour chacune des expérimentations, un arrêté en définit le calendrier et en fixe les modalités. Il précise également l'objectif du dispositif, qui varie selon les centres. Si dans la plupart des CRNA, l'évolution de l'organisation du travail vise à faire face aux pointes de trafic, il tend au CRNA Sud-Est à répondre aux enjeux de la transformation 4-Flight.

Bien que cette mesure ait été présentée par la DGAC comme un gage d'efficacité et d'efficience dans le contrôle aérien, assortie de contreparties sociales alléchantes, la mise en place de ces expérimentations a été difficile au niveau local et plusieurs syndicats ont contesté la régularité des comités techniques locaux, y compris par voie contentieuse. La réticence

[204] Arrêté du 9 novembre 2018 portant création d'une expérimentation d'évolutions de l'organisation du travail des instructeurs de la circulation aérienne à l'Ecole nationale de l'aviation civile modifié. Les mesures expérimentées font l'objet d'un cahier des charges (période de charge de 16 semaines maximum, augmentation de l'amplitude journalière jusqu'à 10h15, durée maximale hebdomadaire de 42h, densification des journées).

[205] Ces expérimentations d'évolutions de l'organisation du travail des contrôleurs sont distinctes des expérimentations portant sur l'organisation de plusieurs services techniques de la navigation aérienne.

durable du CRNA Sud-Est à prendre part au dispositif, qui a été justifiée par des considérations sociologiques locales, pose la question de la pertinence du choix de la DGAC de recourir à des expérimentations fondées sur le volontariat, plutôt que de déterminer elle-même les centres dans lesquels les nécessités du service conduisaient à recourir à des modalités d'organisation du travail adaptées aux caractéristiques du trafic.

Le calendrier des expérimentations, dont plusieurs arrivaient à échéance au printemps 2020, a conduit la DGAC à prendre plusieurs arrêtés en portant reconduction[206], les incertitudes liées à la durée de l'état d'urgence incitant à ne pas interrompre un dispositif difficilement mis en place. Les expérimentations restant juridiquement effectives, l'indemnité associée a continué à être versée malgré le ralentissement soudain du trafic aérien[207].

L'évaluation des expérimentations

Le protocole 2016-2019 ne prévoyait pas de modalités d'évaluation permettant de comparer les coûts et les gains de productivité liés aux expérimentations. La DGAC a toutefois pu dresser un bilan de leur efficacité à partir d'une liste d'indicateurs portant sur les moyens mis en œuvre et sur les résultats obtenus (en termes de sécurité, capacité, qualité de vie, fatigue), chacun d'eux étant précisé dans le cahier des charges propre à chaque centre ou organisme.

Concernant les moyens, l'analyse des statistiques des indicateurs de suivi des expérimentations montre que les contrôleurs aériens ont effectué en moyenne 8 cycles 7/12 par an sur la période (CDG, CRNA-E, CRNA-SO, SNA CE, SNA-SE), voire 9 pour le CRNA-O, ce qui est le minimum de ce qui était requis[208]. Cela porte le coût moyen de la vacation « expérimentation » à 750 € par ICNA[209]. Dans les faits, cette moyenne qui exclut les personnels présents sur une période restreinte (congé maternité ou qualification en cours d'année) semble supérieure à la réalité des jours d'expérimentation. Au CRNA de Reims, leur nombre réel s'établirait à 3,6 jours en 2017, 4,95 jours en 2018 et 4,9 jours en 2019.

Concernant les résultats, la flexibilité accrue de la programmation permet de disposer d'un tour de service et d'un effectif opérationnel mieux adaptés aux variations du trafic. L'ouverture d'un nombre plus élevé de positions de contrôle dégage des gains de capacité. Elle garantit une présence accrue à la pointe et une réduction significative des retards liés au « staffing » (niveau insuffisant d'effectifs entrainant des mesures de régulation) ou, a minima, des délais contenus. La DGAC estime que la capacité de contrôle des trois CRNA Sud-Ouest, Est et Ouest, a augmenté de 10 à 15 %, voire 20 % par rapport à un tour de service classique, grâce aux positions supplémentaires, jusqu'à trois sur les créneaux horaires de charge, ce qui a permis une baisse relative des retards de 16 à 35 % dans ces trois centres en route. Le graphique suivant présente, pour le CRNA de Reims, le nombre de positions de contrôle pouvant être ouvertes selon l'heure de la journée avec et sans expérimentation.

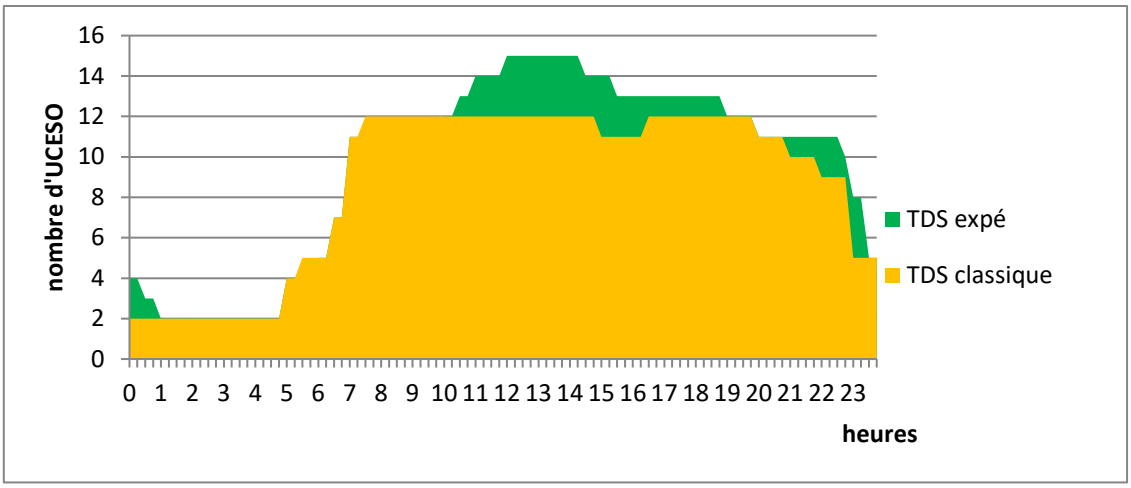
[206] Dans certains cas, la prolongation s'est appuyée sur une évaluation des mesures expérimentées durant la période, tandis que pour d'autres la durée d'expérimentation n'avait pas été assez longue pour être évaluée.

[207] La DGAC indique que durant la crise sanitaire, en dehors des quelques plateformes aéroportuaires fermées, l'activité s'est poursuivie ailleurs ponctuellement pour des vols sanitaires ou militaires.

[208] Les cahiers des charges fixent un minimum de 8 et un maximum de 12 cycles en 7 jours sur 12 par an.

[209] = (500 €/mois * 12 mois) / 8 jours d'expérimentation = 750 € / jour.

Graphique n° 6 : Exemple du CRNA de Reims : nombre d'unités de contrôle en service opérationnel (UCESO) selon l'heure de la journée avec et sans expérimentation :



Source : DGAC

L'étude de l'évolution du trafic, des effectifs et des délais entre 2008 et 2018 montre l'amélioration significative de la capacité horaire (nombre de demandes pouvant être traitées) et des délais à compter de 2016 (l'optimum européen de retard se situe à 0,5 mn par vol, la France est à 2 mn en 2018 et à 1,33 en 2019). Il révèle cependant une inversion de la courbe des délais dès 2018, la baisse des effectifs et la hausse du trafic n'ayant pas permis d'absorber la totalité du trafic supplémentaire et ayant entraîné une dégradation des retards, aggravés par le mouvement social mené à Aix en 2018. Les résultats par centres en route et organismes de contrôle d'approche montrent que l'effet des expérimentations varie selon les organismes et le trafic. Dans les CRNA, si elles ont eu un impact durable à Bordeaux où les retards ont baissé de 47 % entre 2017 et 2018 malgré la hausse du trafic, leurs effets se sont en revanche significativement estompés à Reims et à Brest. Dans les organismes de contrôle d'approche, les expérimentations ont augmenté les capacités de contrôle sur les périodes de pointe et les résultats semblaient encourageants à Lyon-Saint-Exupéry, à Paris-CDG et à Nice-Côte d'Azur.

Parallèlement, le suivi des indicateurs de sécurité (nombre de rapprochements hors norme en route, procédure anticollision) établit que les incidents restent faibles. Enfin, l'analyse des réponses aux questionnaires sur la qualité de vie au travail transmis aux contrôleurs aériens et présentés dans les instances locales, révèle une réduction de la pénibilité et de la fatigue.

Quelles perspectives pour la période à venir ?

Dans le cadre des négociations sur le projet de protocole 2020-2024, débutées fin 2019, la DGAC envisageait de définir un nouveau cadre national d'organisation du travail et de gestion des contrôleurs aériens, en salle et hors salle, afin d'accompagner la croissance du trafic. Un projet d'arrêté devait abroger et remplacer l'arrêté de 2002 sur l'organisation du temps de travail. Etaient prévues des mesures communes à tous les organismes, des mesures variables selon les groupes d'organisme et les fonctions exercées, et des mesures additionnelles sur le modèle des expérimentations à mettre en œuvre sur la base du volontariat. Des contreparties financières devaient être accordées en fonction des options d'expérimentations. La DGAC avait provisionné 10 M€ dans le projet de loi de finances pour l'année 2020 au titre du protocole.

La crise sanitaire a modifié durablement les hypothèses d'évolution du trafic aérien et de gestion de l'activité, entraînant la suspension des négociations protocolaires. A l'été 2020, la DGAC envisageait de maintenir les orientations définies avant la crise. Compte tenu des délais de formation des personnels, qui reporte à cinq ans les effets d'une réorganisation, elle excluait de réduire ses effectifs et même de les redéployer comme certaines administrations d'Etat. A cette mesure, elle privilégiait le maintien des compétences des effectifs en place. Par ailleurs, elle souhaitait conserver les expérimentations, qu'elle estimait nécessaires pour couvrir les pics ponctuels de trafic au fur et à mesure de la reprise de l'activité et de la charge de travail liée aux formations 4-Flight[210], ainsi que de la prime mensuelle associée. Par ailleurs, elle envisageait de créer un régime de travail ad hoc pour les contrôleurs aériens, pour lesquels le télétravail n'est pas adapté, en redéfinissant le dispositif des « réserves opérationnelles »[211].

Le maintien artificiel des expérimentations, déjà discutable en période de confinement, est paru contestable en période post-crise. Il s'appuyait sur des perspectives de reprise de trafic très incertaines. Il se fondait sur l'hypothèse d'un maintien des personnels en place pendant trois ans, faisant fi des départs en retraite et des mobilités, rendant improbable la compensation des dettes de jours de travail. Il ne tenait pas compte du risque de fatigue lié au rattrapage différé des jours de travail thésaurisés. Enfin, il garantissait le paiement des primes d'expérimentation, théoriquement associées à une suractivité, mais ici versées par anticipation pour rémunérer des jours de travail hypothétiques, et non effectifs[212]. La Cour estime que le scenario était en décalage par rapport à la réalité du trafic et disproportionné dans un contexte où le BACEA a connu dès 2020 de sérieuses difficultés de financement avec une dette de 1,8 Md€ au 31 décembre 2020, à comparer au précédent maximum historique de 1,3 Md€ atteint fin 2014.

Finalement, le refus des organisations syndicales (Comité technique DSNA du 28 octobre 2020) de s'y rallier a mis fin à cette perspective. Les expérimentations ont été suspendues après avis des comités techniques locaux à compter du 1er novembre 2020 dans tous les organismes (à l'exception des dispositifs particuliers de Cayenne et Pyrénées) et le versement de l'indemnité a été interrompu.

La DGA devra donc trouver des orientations alternatives permettant de concilier d'une part la gestion de la reprise d'activité et ses effets sur l'organisation des services et d'autre part la nécessité de préserver des capacités opérationnelles et de maintenir un haut niveau de compétences pour l'avenir. L'impact de la crise sur l'ensemble des acteurs du trafic aérien doit plus que jamais placer la direction dans une logique de performance vis-à-vis du secteur aéronautique et redonner du sens à sa mission de service public rendu aux usagers, sans que celle-ci soit nécessairement assortie de contreparties.

---

[210] Etait posé le principe d'une mutualisation pluriannuelle des vacations supplémentaires du cycle 7/12, qui auraient été capitalisées sur le principe d'un compte épargne temps négatif, sous forme de « dettes » de vacation, qui auraient été effectuées au fil du temps et au pire fin octobre 2023. Le maintien de la prime mensuelle apparaissait comme une assurance contre une remise en cause future du dispositif ou une hausse du prix à payer.

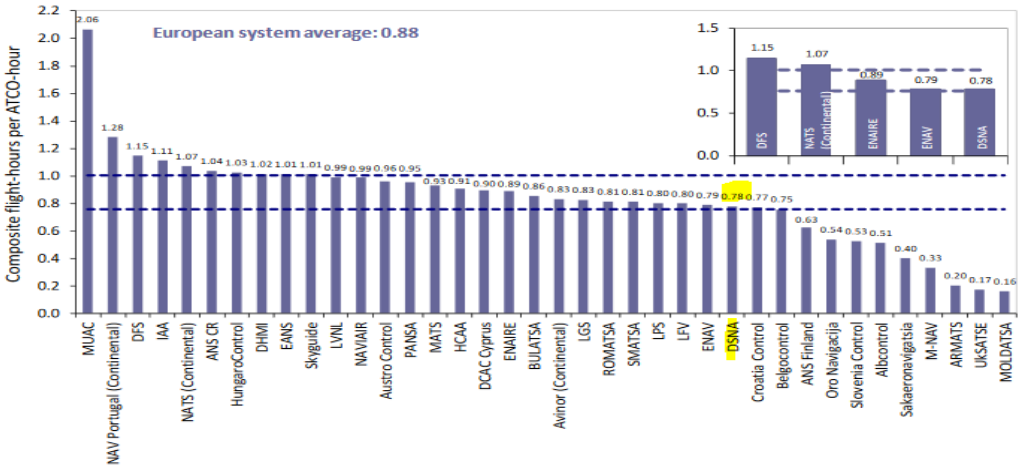
[211] Les contrôleurs programmés au tour de service, mais absents de la salle de contrôle faute de trafic, auraient été « détachés » et mis à disposition du service pour contribuer à la formation ou conduire des projets de modernisation technique ou liés à l'efficacité environnementale. Un bilan des jours de réserve aurait été effectué en fin d'année, les vacations non utilisées étant transformées en ½ jours d'absence. En 2020, les dépassements horaires ont dégagé des récupérations, y compris pour les agents maintenus hors salle, faute de trafic.

[212] Le protocole lui-même posait le principe que l'indemnité mensuelle était versée aux ICNA sur la période de déroulement effectif de l'expérimentation.

Annexe n° 17. La productivité et performance

Pour comparer à l'échelle européenne la productivité moyenne annuelle des contrôleurs aériens, Eurocontrol utilise le ratio du nombre d'heures de vol contrôlées pondérées[213] par heure de contrôle fournie. Ce ratio reflète une performance moyenne et ne considère pas la productivité aux heures de pointe, qui peut être plus élevée. Ainsi calculée, la productivité moyenne horaire d'un contrôleur aérien en Europe s'élevait en 2017 à 0,88 heure de vol pondérée par heure de contrôle. Dans ce classement européen, la France occupait la 27ème place, avec une productivité qui atteint 0,78, loin derrière le centre de Maastricht (2,06), l'Allemagne (1,15) ou le Royaume-Uni (1,07).

Graphique n° 7 : Productivité horaire du contrôle aérien (porte à porte), 2017



Source : Eurocontrol, ATM Cost effectiveness benchmarking report, 2019

[213] Le nombre d'heures de contrôles pondérées tient compte de la complexité de gestion de l'espace aérien.

Annexe n° 18. L'état des déploiements de matériels dans les centres de contrôle

Depuis 2016, les centres de Bordeaux et Brest gèrent le trafic aérien de la moitié Ouest de la France et dans l'espace Atlantique avec un système entièrement électronique (système ERATO).

Le système cible de nouvelle génération dit « 4-Flight », développé en partenariat avec Thalès et cofinancé par la Commission européenne, est expérimenté dans les centres d'Aix-en-Provence et de Reims. Il doit permettre de faire face à l'augmentation et à la complexité du trafic, en améliorant le traitement des données de vol, en automatisant certaines tâches et en garantissant un haut niveau de sécurité. Les développements complémentaires à apporter au prototype livré en 2017 ont toutefois reporté la mise en service opérationnelle à l'hiver 2021-2022 pour les centres d'Aix et Reims et à l'hiver 2022-2023 pour le centre d'Athis Mons. Le système sera ensuite déployé progressivement sur l'ensemble des 5 centres en route. Le système était pourtant attendu en 2015 et le coût du logiciel initialement évalué à 500 M€, affiche un coût aujourd'hui estimé à 850 M€. A l'heure actuelle, les contrôleurs gèrent le trafic avec des *strips* papiers.

S'agissant des centres de contrôle d'approche et des tours de contrôle, la mise en place du système SYSAT d'environnement électronique adapté à la gestion du trafic des grands aéroports de la région parisienne est prévue dans la tour de contrôle de l'aéroport d'Orly à l'hiver 2022-2023 et dans les tours de contrôle de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle entre 2021 et 2025. La modernisation des équipements des aéroports de province se fera ultérieurement.

S'agissant des centres de contrôle outre-Mer, les services de la DSNA bénéficieront de systèmes de nouvelle génération (programme SESAIR) adaptés leurs besoins spécifiques. La DSNA a signé en 2017 un contrat avec l'industriel australien ADACEL pour déployer un système aux Antilles et en Guyane à partir de 2020.

Annexe n° 19. La mise en œuvre des règles de gestion du temps de travail

1. Un recours au temps partiel plus faible que dans le reste de la fonction publique

Les salariés à temps partiel représentent 6,77 % de l'effectif total des agents de la DGAC (13,29 % des femmes et 3,15 % des hommes) en 2018. Cette proportion est faible par rapport au reste de la fonction publique d'Etat hors enseignants (13,9 % d'agents à temps partiel au total, 28,7% des femmes) [214] et est stable sur la période. Elle s'explique principalement par une organisation du temps de travail spécifique, tant pour les agents en horaires administratifs qui peuvent bénéficier de demi-journées non travaillées en exerçant à temps plein que pour les agents en services opérationnels en horaires atypiques et dont la durée annuelle effective est globalement inférieure à celle des agents de la fonction publique d'Etat[215].

Comme dans le reste de la fonction publique et le secteur privé, le temps partiel concerne surtout les femmes, mais la répartition femmes / hommes (66% / 34%) des agents à temps partiel à la DGAC est moins marquée que dans la fonction publique d'Etat (86,5 % /13,5 %).

La répartition des agents en temps partiel entre catégories socio-professionnelles (sur 100 agents, 37 sont de catégorie A, 30 de catégorie B, 20 de catégorie C, 4 des ouvriers d'Etat et 9 des contractuels) s'explique par la structure de la DGAC où les cadres A et A + constituent 60% des effectifs.

2. Un compte épargne-temps qui ne concerne qu'un nombre réduit d'agents

A la DGAC, seuls les agents travaillant à horaires de bureau peuvent bénéficier d'un compte épargne-temps, ce qui exclut les agents travaillant à horaires permanents ou semi-permanents (ICNA et IESSA) affectés en centres opérationnels. Les conditions d'utilisation du compte épargne-temps (CET) sont celles applicables à la fonction publique de l'État, qui ont été définies par le décret n°2002-634 du 29 avril 2002 et modifiées à deux reprises, afin de permettre l'utilisation des jours de congés non pris sous forme d'un congé rémunéré (dans la limite d'un plafond de 60 jours, porté à 70 jours en 2020) ou leur « monétarisation » sous forme financière ou d'épargne retraite[216]. Une circulaire interne à la DGAC rappelle chaque année les règles applicables à destination des services de gestion de proximité

Au 31 décembre 2018, 3 018 agents de la DGAC disposaient d'un compte épargne temps non nul (soit 27% des agents), pour un nombre total de 83 043 jours stockés, soit

[214] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2019.

[215] D'après l'enquête Emploi de l'Insee, la durée effective du travail des agents de la fonction publique d'Etat (hors enseignants) à temps complet est de 1 728 heures annuelles en 2018 et 39,3 heures hebdomadaires, soit une durée supérieure à l'équivalent annuel de la durée légale (1 607 heures).

[216] Le décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 lève les contraintes limitant le libre usage des jours de CET en jours de congé ; le décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 ouvre un accès pérenne à un abondement au régime additionnel de la fonction publique ou à une indemnisation des jours de congés non pris.

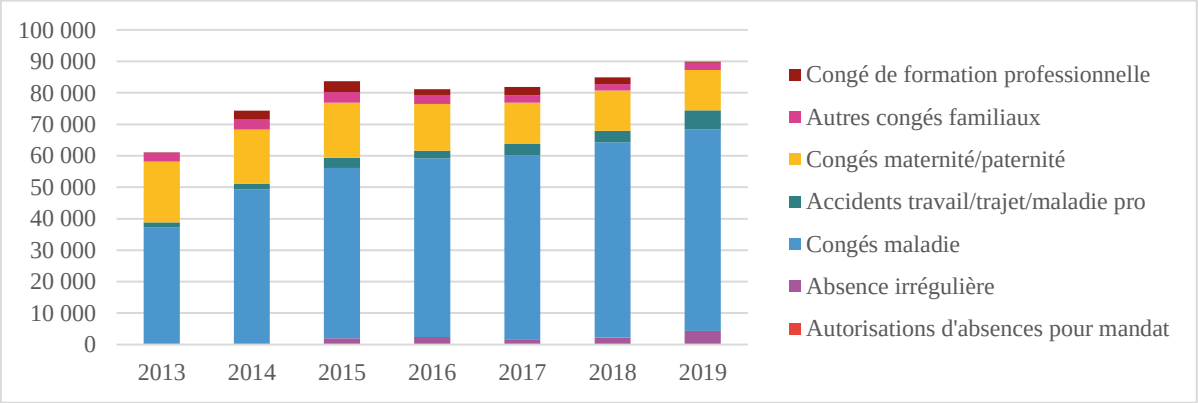
27,5 jours par agent, ce qui est bien supérieur à la moyenne de la fonction publique d'Etat qui s'établit à 17,1 jours par agent.[217]

Entre 2013 et 2018, 7 107 jours ont été stockés en moyenne par les agents de la DGAC, avec de fortes variations annuelles (14 563 jours en 2014 pour 2 778 en 2016). En contrepartie, une dotation aux provisions, tenant compte de la répartition du nombre d'agents et du tarif du jour de CET par catégorie A, B, C, a été constituée pour 680 352 € annuels. En 2018, 4 156 jours de CET ont été utilisés pour 3 654 épargnés.

3. L'absentéisme

L'absentéisme, toutes causes confondues (congés maladie, congés familiaux, congés de formation professionnelle, autorisations d'absences, absences irrégulières) est globalement stable depuis 2015[218]. En 2019, 89 955 jours d'indisponibilité ont été comptabilisés pour un total de 2 348 agents, soit plus de 38 jours par agent. Le graphique suivant présente l'évolution du nombre de jours d'absence par motifs.

Graphique n° 8 : Nombre de jours d'absence par motifs



Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

Les absences pour maladie (maladie ordinaire, longue maladie et longue durée) représentent 71 % du total en 2019. Evaluées à 64 080 jours, leur nombre a augmenté de 18 % depuis 2015. Il représente moins de 3% du nombre de jours travaillés théorique. En moyenne, les agents de la DGAC ont été arrêtés 8,2 jours pour raison de santé (congé maladie ordinaire[219]), soit 2 jours de plus que les agents de la fonction publique d'Etat selon l'Enquête Emploi 2018. Le ratio nombre de jours de congés maladie/nombre d'agents est élevé, à 20,9 jours. La plus forte proportion d'absences concerne les agents des filières « contrôle de la

[217] En 2018, les agents de la fonction publique d'Etat (hors enseignants) déclarent en moyenne avoir pris 41 jours ouvrés de congés (RTT compris), correspondant à 8,1 semaines de congés (RTT compris).

[218] Les données 2013 et 2014 du SIRH sont incomplètes

[219] Hors longue durée, longue maladie, maternité/paternité, adoption, etc.

circulation aérienne » (33% des absences, environ 4 jours par an par agent), « ingénierie et exploitation des systèmes » (12% des absences, environ 3,5 jours par an par agent), « informatique de gestion et logistique » (11% des absences, environ 5,5 jours par an par agent). Les congés maternité, paternité et adoption représentent à eux seuls plus de 12 000 jours d'absence.

Le nombre de jours d'arrêt suite à accidents du travail ne cesse d'augmenter depuis 2013, corrélé à la gravité des accidents, et explose en 2019 (+300%). En 2018, ont été comptabilisés 79 accidents du travail ou de service, avec et sans arrêt de travail, représentant 1 159 jours non travaillés et 72 accidents de trajets représentant 774 jours d'arrêt.

Les accidents de travail et de service sont majoritairement liés à de la manutention manuelle et aux déplacements à pied ou motorisés sur site entre services ou entre bâtiments. Ils concernent majoritairement les personnels techniques (47 % des accidents, 50 % des jours d'arrêt) et les ouvriers (32 % des accidents, 40% des arrêts), et nettement moins des personnels administratifs (21% des accidents, 10% des arrêts). Le taux de fréquence des accidents, toutes catégories de personnels confondues, reste faible, avec 2,18 accidents par million d'heures travaillées. Les accidents sont analysés pour donner lieu à des mesures de prévention.

Le nombre de maladies professionnelles, essentiellement liées aux troubles musculo squelettiques[220], est faible (de 0 en début de période à 8 en 2017). Néanmoins, la DGAC a inscrit depuis 2016 la prévention de ces troubles dans son programme annuel de prévention.

4. La démarche récente de prévention des risques et d'amélioration de la qualité de vie au travail

Après avoir élaboré dès 2014 un plan d'urgence pour la sécurité au travail suite à de nombreux accidents graves du travail, la DGAC s'est engagée dans une démarche de prévention des risques professionnels. La réalisation d'un diagnostic quantitatif et qualitatif établi sur la base de résultats d'une enquête qualité de vie au travail, a abouti en 2017 à la validation d'un plan d'amélioration de la qualité de vie au travail et à la proposition d'un plan triennal d'actions pour la prévention des risques construit avec l'ensemble des acteurs de prévention.

Plusieurs enjeux majeurs ont été identifiés comme les risques psycho-sociaux, la prévention des troubles musculo-squelettiques, la prévention des risques liés aux déplacements ou le travail isolé, pour lesquels un état des lieux des situations à risques et un inventaire des mesures de prévention ont été réalisés. D'autres sujets sont récurrents comme le retour d'expérience sur le télétravail, l'impact des changements techniques sur les conditions de travail, la formation aux pratiques managériales et l'harmonisation et le suivi dans les services des documents uniques d'évaluation des risques professionnels[221]. Le programme de prévention 2020, validé en juillet dernier, se décline en six actions : la qualité de vie au travail, l'un outil

[220] Les maladies professionnelles concernent des syndromes du canal carpien, des surdités, des tendinopathies, des plaques pleurales.

[221] Au titre de l'article R. 4121-1 du code du travail *« l'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs ».*

numérique en santé et sécurité au travail, la sécurité incendie sur les sites, la lutte contre les violences sexistes, la prévention des addictions, le retour d'expérience COVID-19.

Un conseil national de suivi de la qualité de vie au travail, des comités de suivis locaux, une cellule national d'instruction des situations individuelles de souffrance au travail sont chargées de veiller au suivi des indicateurs de prévention des risques et de qualité de vie au travail[222]. Un bilan des actions menées est examiné en CHSCT.

[222] Lors des entretiens professionnels de 2018, un volet « qualité de vie au travail » a été introduit de manière expérimentale dans un nombre restreint de services

Annexe n° 20. L'impact des grèves à la DGAC

1. Les astreintes et mesures de gestion en cas de grèves du contrôle aérien

Tableau n° 43 : Astreintes et mesures de gestion en cas de grèves des ICNA*

	2016	2017	2018	2019
Jours de grève ICNA	**13**	**8**	**20**	**9**
Dont national DGAC	2	0	0	0
Dont local DGAC	0	4	16	0
Dont national FP	11	4	4	9
Astreintes	**12**	**7**	**19**	**9**
Pas d'astreinte	1	1	1	0
Abattements anticipés	**8**	**5**	**2**	**5**
Annulations à chaud	2	0	0	0
*Ni abattement ni annulation***	3	3	0	4

** Le nombre de grèves des ICNA figurant dans ce tableau correspond à l'ensemble des grèves, quelle que soit leur motivation, qui ont un impact sur le trafic aérien. Ayant une visée opérationnelle, il peut comporter des regroupements entre différents préavis déposés pour le même jour. Il n'est donc pas équivalent à celui figurant dans le tableau n° 19 (qui correspondait aux mouvements de grève dont le préavis comportait des revendications spécifiques aux ICNA quel que soit leur impact sur le trafic aérien). ** « Ni abattement ni annulation » ne signifie pas qu'il n'y a pas de retard.*

Source : Cour des comptes, d'après données DSNA

2. Les retenues pour faits de grève à la DGAC

Conformément à l'article L. 2512-5 du code du travail, la DGAC met en œuvre des retenues sur la rémunération de ses agents grévistes dans le cadre de la circulaire du ministre chargé de la fonction publique du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève, précisée par une instruction du 19 février 2010 du secrétaire général de la DGAC. Il convient toutefois de noter que la DGAC n'a pas adressé à la DGAFP le bilan annuel de la mise en œuvre des retenues sur rémunération en cas de grèves, demandé par la circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève.

Le recensement des grévistes est réalisé par la hiérarchie. Les journées de grèves sont saisies dans le SIRH par les gestionnaires de proximité, qui adressent ensuite par courrier ou messagerie des états nominatifs des jours de grèves à la sous-direction des personnels pour prise en compte des retenues. Les mouvements de paie correspondant aux retenues sont créés collectivement à partir des informations saisies dans le SIRH. Les retenues sont réalisées sur la

base des états nominatifs reçus par la sous-direction des personnels qui constituent les pièces justifiant la dépense auprès du comptable du BACEA.

Tableau n° 44 : Retenues sur rémunérations pour faits de grève à la DGAC (2015-2019)

Année	2015	2016	2017	2018	2019
Total (en €)	441 261	481 388	295 283	386 004	153 116

Source : DGAC

Le décalage entre les jours de grève déclarés et les retenues sur les salaires au titre de 2019 est expliqué par la DGAC par : un grand nombre de jours de grève en fin d'année 2019 (réforme des retraites) qui n'a pas permis un retour des éléments de paie par les services de proximité en tout début d'année 2020 ; la pré-liquidation qui induit un délai minimum de deux mois entre le fait générateur et la mise en paie ; la crise sanitaire liée à la covid-19 n'ayant pas permis le passage en paie avant le mois d'août ; le processus de remontée des pièces justificatives demandées par le comptable, qui empêche le retrait sur salaire des services non fait saisis dans l'outil par les services de proximité en l'absence de l'état nominatif correspondant.