

Le contrôle de la navigation aérienne

Après avoir procédé à un examen approfondi du système français de contrôle de la navigation aérienne⁶⁷, la Cour lui a consacré un rapport public particulier en novembre 2002.

Depuis cette date, le transport aérien a repris une croissance interrompue à la suite des attentats du 11 septembre 2001, de profondes évolutions institutionnelles du contrôle aérien ont été introduites par la Commission européenne et le cadre financier de l'aviation civile a été bouleversé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. La Cour dresse aujourd'hui le bilan des suites données aux recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport. Elles concernent l'organisation et le financement du contrôle de la navigation aérienne, sa gestion et ses personnels.

67) Le contrôle de la navigation aérienne peut être défini comme la fourniture des services nécessaires à la sécurité et à la régularité du trafic aérien. Il comprend le contrôle d'aérodrome exercé dans des tours de contrôle, le contrôle d'approche qui se fait dans des salles d'approche des aérodromes et le contrôle en route, service rendu dans des centres en route de la navigation aérienne pour le vol de croisière. On utilisera aussi le terme de « contrôle aérien ».

A - L'organisation et le financement du contrôle de la navigation aérienne

1 - L'organisation générale

En 2002, constatant que le contrôle aérien français était géré directement par une administration d'Etat, chargée à la fois de réglementer et de rendre des services dans des conditions complexes et confuses, la Cour rappelait qu'elle demandait depuis 1991 une réorganisation d'ensemble de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) distinguant clairement les activités de nature régaliennes et les activités de prestation de services.

En 2004, plusieurs règlements européens relatifs au "ciel unique" ont prévu une séparation des tâches de réglementation, de surveillance et de prestation.

La réorganisation générale de la DGAC, finalement mise en œuvre par cinq décrets du 3 mars 2005, tient compte du nouveau cadre communautaire et répond également aux recommandations antérieures de la Cour. Ces textes distinguent l'exercice des fonctions réglementaires et régaliennes, désormais assuré au sein de la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST), les fonctions de surveillance dévolues à la direction du contrôle de la sécurité (DCS) et la tâche d'opérateur intégré des services de navigation aérienne - séparée fonctionnellement de celle d'autorité de surveillance - confiée à la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

La Cour avait également dénoncé en 2002 la dispersion des rôles entre le service du contrôle du trafic aérien (SCTA) ayant autorité sur les centres "en route", les contrôles d'approche relevant des services déconcentrés de la DGAC et la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris (ADP), ainsi que le non rattachement du service technique de la navigation aérienne (STNA) à la direction de la navigation aérienne (DNA). La DSNA regroupe désormais l'ensemble des unités de contrôle "en route", mais aussi d'approche et d'aérodrome, pour tous les aérodromes y compris les aéroports parisiens. Par ailleurs, sa direction de la technique et de l'innovation rassemble les compétences du STNA et du centre d'études de la navigation aérienne.

Les deux améliorations de l'organisation administrative recommandées dans le rapport public particulier ont donc été réalisées.

2 - L'organisation financière

Le mode de financement du contrôle aérien avait été aussi critiqué par la Cour. Elle regrettait la confusion au sein du budget annexe de l'aviation civile des activités de prestation de services de contrôle aérien avec toutes les autres activités de la DGAC, ce qui ne permettait ni d'identifier clairement les dépenses et les recettes de la fonction de contrôle aérien ni d'apprécier la qualité de sa gestion. Ce mélange rendait complexe l'adéquation des redevances aéronautiques au seul financement des biens et services fournis aux usagers et entraînait la mise en œuvre d'une comptabilité analytique toujours discutée et source de contentieux avec certaines compagnies aériennes.

En outre, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 condamnait à brève échéance cette organisation financière dans la mesure où le législateur réservait pour l'avenir la formule des budgets annexes aux « seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Quel que soit le mode de financement envisagé, la Cour n'estimait pas sain qu'un même service détermine le niveau de la dépense et ajuste, en conséquence, le montant des redevances aéronautiques.

Dans la nouvelle organisation budgétaire de la DGAC, l'activité régaliennne relève désormais du budget général, tandis que le contrôle aérien demeure dans le nouveau périmètre du budget annexe. Cette identification financière du contrôle aérien répond aux prescriptions des règlements européens relatifs au "ciel unique".

S'agissant des redevances, l'opérateur, c'est-à-dire la DSNA, propose et justifie leur taux unitaire tandis que le directeur général de l'aviation civile, au titre de ses compétences de régulation économique, prépare leur fixation par arrêté interministériel.

La Cour prend acte de ces évolutions substantielles qui vont dans le sens de ses recommandations et de celles de l'Union européenne.

B - La gestion du contrôle de la navigation aérienne

1 - La gestion de l'espace aérien

L'efficacité du contrôle dépend fondamentalement des modalités de gestion de l'espace aérien.

A cet égard, la DGAC a indiqué que la modernisation du fonctionnement des organismes de contrôle s'est poursuivie au cours des années récentes avec plusieurs projets majeurs de restructuration de l'espace aérien, comme celui réalisé en 2002 et 2003 en Ile-de-France. Elle souligne que la répartition des zones de compétence entre centres en route a connu une profonde évolution depuis dix ans et elle ajoute que ces mesures seront complétées par un dispositif plus réactif d'adaptation à la demande de trafic.

Cependant le découpage en deux zones du centre en route Sud-Ouest, prévu initialement entre 2003 et 2005, a pris du retard et n'est maintenant annoncé que pour 2007.

Au plan européen, l'organisation Eurocontrol⁶⁸ jouait un rôle fondamental d'impulsion et de coordination des contrôles aériens nationaux, mais elle ne disposait d'aucun pouvoir normatif contraignant. Pour sa part, la Commission européenne avait proposé la mise en place d'un « ciel unique européen » supposant un large transfert au niveau communautaire des pouvoirs de réglementation exercés par les Etats.

La Cour considérait qu'il serait paradoxal pour l'administration française de l'aviation civile de ne pas prendre toute sa part à la construction d'un système européen unifié alors même que notre pays est le premier en Europe pour les flux de circulation aérienne.

Les règlements européens adoptés en 2004 ont modifié les principes de gestion de l'espace aérien ainsi que la mise en œuvre des systèmes techniques. Ils s'inscrivent dans une perspective d'harmonisation et de coopération plus poussées mais préservant les prérogatives de chaque Etat sur son espace national. Dans ce contexte, la DGAC a entrepris plusieurs projets de coopération avec des pays voisins de la France. Une étude de faisabilité a été lancée par la DSNA avec son homologue suisse pour définir un projet de gestion commune de l'espace aérien transfrontalier autour de Genève et une démarche de coopération industrielle franco-italo-suisse a été engagée pour le développement d'un système futur de traitement des plans de vol.

68) Organisation européenne spécialisée du contrôle aérien, créée en 1960.

La Cour constate donc que la DGAC tend à mieux prendre en compte la dimension européenne de la gestion de l'espace aérien.

Pour ce qui concerne les relations entre les contrôles civil et militaire qui, en France, sont séparés, la Cour avait observé en 2002 qu'une coordination étroite des deux circulations aériennes constituait la condition même d'une gestion efficace de l'espace aérien. La DGAC, favorable à la mise en œuvre d'une coordination automatique directe des deux contrôles, se montrait plus réticente que l'état major de l'armée de l'air à la co-implantation des organismes de contrôle que pratiquent certains pays européens. L'état major de l'armée de l'air avait pourtant indiqué qu'une telle évolution permettrait des synergies importantes.

La DGAC évoque aujourd'hui un renforcement de la coopération avec le ministère de la défense, la cellule de programmation des zones militaires devant être implantée dans les locaux de la DSNA avec l'actuelle cellule nationale de gestion de l'espace qui associe les deux parties.

Mais elle maintient sa préférence pour une coordination directe automatisée de contrôleur civil à contrôleur militaire sans co-implantation des deux organismes. Une telle expérimentation de coordination tactique est en cours entre le centre civil de Reims et le centre militaire de Drachenbronn.

La DGAC indique qu'elle n'est cependant pas opposée à une co-implantation lorsque les besoins militaires sont compatibles avec les surfaces disponibles dans les centres civils et si les conditions techniques requises par les militaires sont réalisables. Des accords permettant à des militaires de contrôler depuis des centres civils ont d'ailleurs été conclus pour Brest et un projet est en cours d'examen à Bordeaux.

Au total, des progrès sont perceptibles dans la gestion de l'espace aérien mais le rapprochement encore fort partiel des deux contrôles civil et militaire demande à être accentué.

2 - La politique des investissements

Malgré l'importance des sommes en jeu (180 à 200 M€ par an) et alors que la DGAC présentait les investissements du contrôle aérien comme contraints par les besoins techniques ou les programmes d'Eurocontrol, il n'existait, pour la période postérieure à 1999, ni plan d'investissement ni document de synthèse reliant équipements, effectifs et service à rendre.

La DSNA ne dispose toujours pas d'un plan pluriannuel d'investissement ni d'un document stratégique. Cependant, l'établissement d'un « plan d'entreprise » sur cinq ans est requis de chaque fournisseur de services de contrôle aérien par un nouveau règlement européen en cours d'élaboration. La première édition du plan pluriannuel conforme aux exigences européennes est prévue au printemps 2006.

La Cour considérerait que l'insertion future du contrôle aérien français dans un dispositif d'achat de plus en plus européen constituait également un enjeu majeur.

La prise en compte de cet enjeu semble progresser dans le cadre du programme EATMP⁶⁹ d'Eurocontrol et du nouveau programme SESAR⁷⁰ de l'Union européenne. L'entrée en vigueur du règlement européen relatif à l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne devrait encourager les fournisseurs de services à se grouper pour réaliser le développement ou l'acquisition de nouveaux systèmes. La DGAC indique que le projet franco-italo-suisse de développement en commun d'un système futur de traitement des plans de vol s'inscrit dans ce mouvement et que ce type de coopération est appelé à se développer largement au cours des prochaines années.

Enfin, même si un certain nombre de redressements avaient été engagés, les contrôles menés par la Cour montraient que l'organisation de la commande publique et la gestion des marchés par le service technique de la navigation aérienne (STNA) restaient défectueux en 2002. Depuis, le STNA a fait l'objet d'une profonde réorganisation sur la base d'un rapport remis au ministre par l'inspection générale de l'aviation civile en janvier 2004.

Ainsi, dans le domaine de l'investissement, plusieurs évolutions positives sont amorcées, à la fois sous l'effet des règlements européens "ciel unique" de 2004 et des recommandations de la Cour.

69) European Air Traffic Management Program.

70) Système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien.

3 - Les modes d'organisation du travail des contrôleurs aériens

En relevant de graves carences dans le fonctionnement des organismes de contrôle, la Cour notait que les principes de l'organisation du travail du contrôle aérien n'avaient guère évolué depuis dix ans. Les mesures salariales consenties en faveur des contrôleurs aériens n'avaient pas trouvé de contrepartie dans les conditions d'emploi qui demeuraient trop rigides et amputaient le potentiel de travail.

Appelant à une vigoureuse modernisation du fonctionnement des organismes de contrôle, la Cour soulignait notamment le nombre annuel insuffisant, la durée trop longue et la périodicité inadaptée des « vacances »⁷¹.

La DGAC fait particulièrement valoir la souplesse introduite dans la gestion des vacances par le protocole triennal 2004-2007⁷² : une vacation par an et par agent peut désormais être mobilisée par les chefs d'organismes afin d'adapter le potentiel offert aux besoins du trafic, cette vacation étant compensée par un repos à prendre en période de moindre trafic.

S'agissant des modulations saisonnières des tours de service, dont le principe a été réaffirmé, la DSNA indique qu'elle s'attache à les rendre plus efficaces par la définition de plages distinctes dans le calendrier.

Pour les services techniques, l'amélioration de la couverture horaire pour renforcer la disponibilité des systèmes a été décidée mais sa mise en œuvre se heurte à une forte résistance syndicale.

Si la volonté d'améliorer le fonctionnement des organismes est donc manifeste, les réformes plus profondes recommandées par la Cour en 2002 n'ont pas été mises en œuvre.

Le nombre annuel de vacances fixé à un jour de travail sur deux, soit 155 vacances en tenant compte de 54 jours de congés, n'a pas été revu⁷³ et la durée des vacances peut toujours atteindre jusqu'à 11 heures en journée ou 12 heures la nuit. Ce système, qui combine un nombre restreint de jours de présence et des vacances longues et a pour effet d'éviter aux personnels des déplacements plus fréquents entre leur domicile et leur lieu de travail, n'est pas en harmonie avec les impératifs de sécurité invoqués pour justifier la faible durée du travail et ne rend pas aisée l'adaptation des « tours de service ».

71) Les vacances sont les plages de travail des contrôleurs aériens.

72) Voir infra sur ce point.

73) Le rapport public particulier indiquait que les vacances étaient au nombre de 211 en Allemagne et de 197 au centre Eurocontrol de Maastricht.

De plus, l'amplitude des modulations horaires n'a pas été accrue autour de la moyenne hebdomadaire de 32 heures.

Quant à la moyenne du temps de contrôle effectif, elle demeure généralement inférieure à 20 heures dans les centres de contrôle, cette situation étant en partie liée aux temps de formation, mais surtout à la faible durée du travail et à son organisation en vacations longues justifiant des temps de pause importants.

Au total, la Cour constate que les progrès accomplis demeurent très insuffisants.

C - Les personnels du contrôle de la navigation aérienne

1 - Le mode de gestion des relations sociales

Bien que soumises en principe aux règles de la fonction publique, les relations sociales de la DGAC étaient encadrées par des « protocoles triennaux » nés d'une histoire sociale agitée. Ils expliquaient à eux seuls 58 % de l'augmentation des charges de personnel de la DGAC entre 1994 et 2000.

Après que le protocole 2001-2004 se fût traduit par un nouveau dérapage catégoriel, la Cour recommandait que soit posée la question de la pérennité, ou tout au moins du rythme, des protocoles.

Elle estimait en tout état de cause nécessaire de limiter les effets de ces protocoles sur les charges de personnel et de mettre l'accent, en priorité, sur la question des contreparties mesurables en termes de qualité et de souplesse d'adaptation du service.

L'établissement d'un bilan préalable des précédents accords lui paraissait nécessaire avant l'ouverture de toute nouvelle négociation qui devrait faire l'objet d'une véritable concertation interministérielle.

Le principe et le rythme des protocoles n'ont pas été remis en cause, un nouvel accord triennal ayant été signé le 17 mars 2004. La DGAC estime pour sa part que la croissance du trafic aérien rend possible la négociation de protocoles et que cette démarche « assure un climat social apaisé au sein de la DGAC ».

L'accord de 2004, signé par une forte majorité d'organisations représentatives des personnels de la direction, prévoit notamment 1 091 recrutements sur trois ans nécessitant 273 créations d'emplois pour l'ensemble des corps de la DGAC, des mesures catégorielles indemnitaires dont certaines propres aux zones qualifiées de « peu attractives » (Ile-de-France, Nord et Est), des mesures en faveur de l'encadrement et des dispositions préservant les avantages acquis par les agents qui travaillaient dans le cadre d'Aéroports de Paris avant la transformation de cet établissement public en société. Plus modéré que les textes précédents sur les mesures catégorielles et les créations d'emplois, le document prévoit, en revanche, de substantielles revalorisations des primes et des mesures « retraites » avantageuses.

D'après les données communiquées, alors que la masse salariale de la DGAC devrait croître de 100 M€ entre 2004 et 2006, le coût du protocole peut être estimé à 22,5 M€ pour les mesures indemnitaires, catégorielles et l'action sociale, à 6,53 M€ pour les créations d'emplois et 16,45 M€ pour les mesures « retraites », soit un total de 45,5 M€. Cette enveloppe s'avère donc importante même si elle est inférieure à celle du protocole précédent qui avait atteint 73 M€.

Les contreparties prévues dans le protocole sont détaillées, tant au niveau des objectifs généraux (sécurité, régularité, etc.) que pour les mesures d'organisation du travail qui demeurent très timides.

Enfin, si l'élaboration du protocole 2004-2007 a donné lieu à des réunions interministérielles, la Cour regrette qu'aucun bilan préalable des précédents protocoles n'ait été établi avant que soit engagée la négociation.

En résumé, le protocole 2004 est, plus que les précédents, axé sur les objectifs du service public et comporte des mesures allant dans le sens des observations formulées par la Cour dans son rapport public particulier. Mais le recours à des protocoles subsiste avec ses nombreux inconvénients et l'absence d'évaluation de ce mode de gestion des relations sociales est particulièrement regrettable.

2 - Le cadre statutaire

La Cour observait en 2002 que le cadre statutaire applicable aux personnels du contrôle aérien dérogeait au droit commun de la fonction publique. Le statut spécial des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne comprenait des avantages divers qui trouvaient jadis leur contrepartie dans la prohibition du droit de grève.

Les modalités de déroulement de carrière et d'avancement étaient favorables aux agents dont la formation initiale, s'agissant des ingénieurs, était très longue, extensive et onéreuse tandis que la gestion des « qualifications » était trop rigide pour les nouveaux recrutés et pesait sur le coût des mutations.

La Cour recommandait un renforcement du service minimum, censé être la contrepartie des avantages spéciaux accordés aux personnels du contrôle aérien. Elle suggérait l'étude de dispositions complémentaires, comme l'institution d'un mécanisme conventionnel de prévention des conflits. Elle demandait que les mesures statutaires applicables aux personnels soient fondées sur des considérations fonctionnelles et non sur la satisfaction de revendications catégorielles. Enfin, elle appelait à une réflexion sur le contenu et les modalités de la formation initiale ainsi que sur la gestion des qualifications afin de rapprocher le système français des pratiques existantes dans les pays européens comparables.

Trois ans après, le service minimum n'a pas été modifié. La DGAC reconnaît que les dispositions en vigueur comportent des difficultés de mise en œuvre. Elles concernent la proportionnalité entre le degré de mobilisation des personnels en réponse aux préavis de grève déposés par les organisations syndicales et son impact sur le niveau de service offert. Une étude visant à améliorer la prévisibilité et la proportionnalité des mesures prises pour assurer le service minimum a été lancée en mars 2005 et des mesures de gestion particulières pourraient être proposées avant la fin de l'année 2005. Par ailleurs, le mécanisme conventionnel de prévention des conflits, prévu par le protocole 2004, n'est pas encore mis en œuvre.

Les mesures statutaires applicables aux personnels marquent une inflexion puisque qu'elles mettent en place ou rénovent des emplois fonctionnels.

En revanche, aucun raccourcissement de la formation initiale des contrôleurs aériens n'est envisagé. Le choix d'en faire des « ingénieurs » induit une différence d'une année d'école par rapport au temps qui pourrait être requis pour l'obtention de la « licence » européenne en cours d'élaboration. Dans un contexte où les conditions d'accès et d'exercice du métier font l'objet d'une harmonisation européenne très marquée, la DGAC estime que « la formation dispensée en France est complètement conforme à ces exigences, même si elle comporte des modules supplémentaires ». La persistance de ce choix extensif et coûteux ne devrait pas empêcher que certains excès soient corrigés, notamment la durée du stage de pilotage, ni que soit revue la gestion des heures de vol allouées aux contrôleurs aériens en activité.

Pour la gestion des qualifications, le protocole a prévu un allongement des durées d'exercice avant mutation. Désormais, les mutations des contrôleurs aériens ne peuvent être obtenues qu'après quatre années d'exercice de la qualification de premier contrôleur et trois années d'exercice de la qualification de contrôleur d'approche contre respectivement trois et deux années dans le dispositif précédent. Si les progrès sont réels, il conviendrait d'aller plus loin : une durée de cinq ans n'apparaîtrait pas exorbitante.

Ainsi, quelques mesures significatives ont été prises et devraient encore être renforcées. Cependant, les concertations engagées sur le service minimum et sur la prévention des conflits n'ont pas encore abouti.

3 - La politique des effectifs

En 2002, la Cour constatait que la politique des effectifs qui étaient en croissance sensible, souffrait de nombreuses carences. Malgré les intentions maintes fois réitérées, la gestion prévisionnelle des emplois faisait toujours défaut. Les recrutements répondaient surtout à une logique de négociation sociale et à des objectifs catégoriels. Enfin, la mesure des gains de productivité s'avérait insuffisante.

S'agissant d'un secteur d'activité en expansion, la Cour rappelait l'exigence d'une véritable gestion prévisionnelle, condition pour que la politique des effectifs soit assise sur la juste définition des besoins du service.

Elle estimait que la création et l'utilisation d'instruments de mesure de la productivité du travail était particulièrement nécessaire pour une activité de prestation de services financée par des compagnies aériennes soumises à la concurrence.

Dans le cadre du protocole 2004, les flux de recrutement sont d'abord induits par ceux des départs à la retraite. Les créations d'emplois dans les catégories les plus directement liées au contrôle de la navigation aérienne sont plus modérées que dans les accords précédents. Il n'est pas envisagé de création nette de postes de contrôleurs aériens puisque 457 recrutements sont prévus pour 490 départs. Sont programmées 24 créations nettes d'emplois d'ingénieur électrotechnicien afin de faire face aux augmentations des équipements et des plages horaires de maintenance opérationnelle des grands aéroports. Enfin, 81 créations nettes d'emplois de technicien supérieur sont justifiées par le développement des fonctions liées au regroupement des approches et aux tâches de surveillance et de régulation.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la DGAC rappelle l'échec de la démarche engagée en 1997, abandonnée en raison de l'absence d'outil informatique fiable de gestion des ressources humaines. Un nouveau système devrait être opérationnel en 2006 et pourrait constituer la base de la gestion prévisionnelle, notamment grâce à un info-centre dont l'achat a été intégré dans le marché de réalisation.

La Cour prend acte de ce projet qui devra, le moment venu, être évalué. Il n'en demeure pas moins qu'à ce jour la démarche GPEEC de la DGAC reste à construire, alors même que cette administration bénéficie de créations nettes d'emplois.

La mesure de la productivité du travail a progressé depuis 2000 avec la création de deux indicateurs. Le premier compare le rapport entre le potentiel d'heures de contrôle effectivement réalisé par organisme et le potentiel horaire théorique résultant des règles et de l'organisation du temps de travail. Le second rapproche le potentiel déclaré à l'unité centrale de gestion des flux basée à Bruxelles au sein d'Eurocontrol et le potentiel horaire théorique.

Le protocole de 2004 prévoit un objectif d'évolution annuelle positive de ces deux indicateurs et, pour le premier, une valeur « objectif » par organisme.

L'indicateur est en place dans les centres en route depuis 2001, mais sa mise en œuvre a pris du retard dans les centres d'approche. Elle est annoncée pour fin 2005 dans les principaux centres et fin 2006 dans les centres secondaires.

En définitive, le bilan de la politique des effectifs menée depuis le rapport public de la Cour est nuancé. Les recrutements sont plus modérés et la mesure de la productivité du travail s'est améliorée, mais la gestion prévisionnelle fait toujours défaut.

4 - La politique des rémunérations

En 2002, la Cour critiquait la politique des rémunérations, marquée par une forte progression des dépenses et par l'importance des mesures catégorielles et des primes.

Les grilles de rémunération des diverses catégories d'agents avaient été constamment rehaussées, le plus souvent à titre rétroactif, tandis que la NBI⁷⁴ des corps techniques ne constituait, pour l'essentiel, qu'un nouvel avantage en termes de rémunération.

La Cour recommandait dès lors d'engager une « pause catégorielle » et considérait que les grilles indiciaires des personnels de contrôle ne pouvaient plus être rehaussées sans mettre en cause les équilibres statutaires de la fonction publique et poser la question de l'adéquation du statut de la fonction publique à des métiers aussi particuliers. Elle demandait un profond remaniement de la NBI des corps techniques pour en faire un outil fonctionnel et sélectif.

Conformément à ces recommandations, le protocole du 17 mars 2004 ne contient pas de modification des grilles indiciaires des personnels de contrôle. Il prévoit en revanche le développement et la revalorisation d'emplois fonctionnels, tant pour les corps techniques que pour les corps administratifs. De plus, la NBI des corps techniques, utilisée par la DGAC comme un instrument permettant aux personnels de se constituer un supplément de retraite de type « Préfon », a été accrue de 10 points pour plusieurs corps d'ingénieurs et de techniciens.

La Cour relevait aussi la complexité de l'architecture des primes revalorisées par les protocoles successifs et dénonçait les nombreuses irrégularités qui les affectaient : absence de publication ou publication partielle des textes les instituant, indexation illégale des principales d'entre elles, rétroactivité généralisée, absence de modulation selon la manière de servir. Elle demandait une révision des régimes indemnitaires afin que les règles de droit soient respectées.

Aucune des anomalies dénoncées par la Cour n'a été corrigée : les indemnités, revalorisées par le protocole, en représentent la dépense principale, estimée à 19,9 M€ sur trois ans. Les décrets de 1970, fondements des régimes indemnitaires, n'ont toujours pas été publiés et les indexations illégales de primes demeurent. La rétroactivité des textes indemnitaires persiste et la manière de servir individuelle n'est pas prise en compte dans l'allocation des indemnités des contrôleurs aériens.

Enfin, la politique coûteuse des rémunérations censée trouver son fondement dans le différentiel allégué par la DGAC entre les rémunérations des contrôleurs français et celles de certains de leurs homologues européens, avait été étendue à tous les personnels de la

74) Nouvelle bonification indiciaire : avantage accordé à certains fonctionnaires à raison de leur responsabilité ou de leur technicité et qui est pris en compte dans le calcul des droits à pension.

DGAC. Elle ne s'appuyait, de surcroît, sur aucune comparaison officielle actualisée et enfin méconnaissait le fait que les contrôleurs sont des fonctionnaires et qu'ils accomplissent moins d'heures de travail que leurs collègues d'autres pays européens. La Cour souhaitait que la question du différentiel de rémunération soit clarifiée par l'établissement d'un « référentiel européen comparatif » qui tienne compte des différences de statut des personnels et des modalités de l'organisation et de la durée du travail.

La DGAC n'a pas établi ce "référentiel européen comparatif" qui lierait les rémunérations, les statuts, l'organisation et la durée du travail. Elle s'est référée à des analyses européennes organisées par la commission d'examen des performances d'Eurocontrol. Mais celles-ci intègrent des pays dont les situations sont très hétérogènes, en particulier pour ce qui concerne les flux de trafic aérien.

Dans le domaine des rémunérations, les progrès apparaissent ainsi rares et modestes. Une telle situation présente le double défaut de grever lourdement les coûts du contrôle aérien et de perpétuer de graves anomalies en matière indemnitaire, au mépris des principes fondamentaux de la fonction publique.

Au total, les évolutions du contrôle aérien ont été contrastées.

Si l'activité est désormais organisée dans un cadre administratif et budgétaire bien identifié et conforme aux exigences des règlements communautaires, des transformations plus limitées sont en cours en ce qui concerne la gestion de l'espace aérien, la politique des investissements et les modes d'organisation du travail des contrôleurs.

La gestion du personnel reste, avec l'organisation du travail, la grande faiblesse du contrôle de la navigation aérienne : la méthode des protocoles comporte de sérieux inconvénients et n'a pas été évaluée, le cadre statutaire n'a pas atteint un équilibre satisfaisant entre les avantages consentis aux personnels et les nécessaires contreparties, la politique des effectifs souffre de l'absence de gestion prévisionnelle, enfin, en matière de rémunérations, les graves anomalies demeurent.

En prenant acte de cette situation, la Cour considère qu'il est nécessaire de prolonger et d'amplifier l'effort de modernisation d'un service public dont l'efficacité commande directement la sécurité et le développement du transport aérien dans son ensemble.

*RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER*

A l'issue de ses investigations, la Haute juridiction note des évolutions substantielles dans les réformes mises en œuvre, ce dont je me réjouis. Ces évolutions portent d'une part sur l'organisation de la DGAC par décrets du 28 février 2005, d'autre part, sur l'organisation financière avec la structuration en missions et programmes. La Cour demeure cependant très critique sur le contrôle aérien et sur la politique de gestion du personnel. Si je ne puis que donner acte à la Cour de constats auxquels elle a procédé, il me paraît toutefois utile de rappeler les démarches engagées par la DGAC, démarches dont la finalisation exige encore des réflexions s'inscrivant désormais dans le nouveau cadre administratif et financier.

Sur le fonctionnement et les investissements du contrôle de la navigation aérienne, la coordination entre la circulation civile et la circulation militaire est bien au centre des travaux ; les conclusions des expérimentations de coordination directe automatisée de contrôleur à contrôleur entre le centre civil de Reims et le centre militaire de Drachenbronn doivent être rendus prochainement. L'implantation de centres militaires de coordination et de contrôle pourrait être à terme étendue dans des centres de contrôles civils sur le modèle déjà en œuvre depuis plusieurs années au centre en route de la navigation aérienne de Brest.

S'agissant des règlements européens « Ciel unique » qui font obligation aux fournisseurs de services de navigation aérienne de fournir un plan d'entreprise sur 5 ans avec les objectifs et notamment la performance, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) prévoit la première édition de son plan pluriannuel conforme aux exigences européennes au printemps 2006. La DSNA s'est dotée d'une structure ad hoc avec la création d'un bureau prospective et stratégie au sein de sa sous-direction Planification et Stratégie.

Concernant la gestion des personnels, la Cour critique le principe et le rythme triennal des protocoles. Cependant, fondée sur les perspectives de trafic, la démarche protocolaire permet un bon climat social au sein de la DGAC, qui bénéficie pleinement aux compagnies aériennes françaises, soumises par ailleurs à un très fort climat concurrentiel, comme aux plateformes françaises. Le nombre d'avions contrôlés a progressé en moyenne annuelle de plus de 6% au cours des dernières années. Les effectifs de la DGAC, sur la même période, s'accroissent annuellement de moins de 2%. Les protocoles sont en outre aujourd'hui un des facteurs importants de l'unité de la DGAC, et il importe donc qu'ils n'écartent aucune catégorie de personnels. Enfin, il convient de souligner que ces avancées sont assorties de contreparties essentiellement liées à l'organisation des services, (organisation des temps de travail dans les postes techniques, astreintes,

regroupement des approches, évolution de l'organisation du contrôle aérien en région parisienne, réorganisation de familles ouvrières...) En terme de résultats, force est de constater que les indicateurs de sécurité sont chaque année plus performants (ramenés à la quantité de trafic gérée) ; de même, le cumul des minutes de retard annuel et le retard moyen par vol traité sont en baisse constante, tout en y incluant des phénomènes non maîtrisables comme la météo et les aléas techniques.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la Cour prend acte dans son rapport d'un projet qui devrait être opérationnel en 2006. Ce projet permettra d'assurer plus efficacement le suivi des rémunérations et des masses salariales ainsi que les comptages d'effectifs. Après les reprises de données initiales et la prise en compte des profils des agents de la DGAC, ce suivi constituera la base de la gestion prévisionnelle.

D'ores et déjà, la DGAC, négociant tous les 3 ans un protocole avec ses organisations syndicales représentatives et étant confrontée à l'évolution du trafic aérien, réalise une prévision d'évolution des masses salariales, des effectifs et des recrutements. La gestion s'accompagne en outre d'une évaluation des mesures à négocier et, à chaque pas de la négociation, d'une évaluation de la dépense induite. Les protocoles sont ainsi un instrument véritable de gestion prévisionnelle des ressources humaines, cette gestion faisant partie intégrante des négociations engagées avec les organisations syndicales à l'occasion de l'élaboration de chaque nouveau protocole.

En dernier lieu, la Cour formule des observations en matière de politique des rémunérations. Sur l'absence de publication des textes indemnitaires, il peut être rappelé que leurs modifications sont publiées depuis 1999. Par ailleurs, la manière de servir individuelle est prise en compte par le régime indemnitaire qui varie selon la fonction exercée et la qualification détenue. La grille de la prime d'exploitation, de vacation et de sujétion a été remaniée afin justement de valoriser les emplois d'encadrement qui constituent des débouchés de carrière pour les agents les plus méritants.

Enfin, la DGAC a produit à la Cour un référentiel européen comparatif liant rémunération, statut, organisation et durée du travail. Les analyses européennes comparatives en matière de navigation aérienne ont été fournies à la Haute juridiction. Elles montrent une position proche de la moyenne qui apparaît satisfaisante au plan européen en terme de coût et de productivité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Le ministère de la défense (armée de l'air) en accord avec le ministère chargé des transports (direction générale de l'aviation civile DGAC) a depuis longtemps identifié les deux axes d'effort majeurs en matière de gestion optimisée du trafic aérien que sont la sécurité et la recherche d'une plus grande fluidité. Parmi les mesures identifiées pour atteindre ces objectifs, la co-implantation de contrôleurs militaires et civils dans les centres de contrôle « en route » est déterminante. En effet, elle est de nature à permettre une coordination tactique plus sûre entre les circulations aériennes civile et militaire, tout en améliorant la fluidité d'un trafic aérien en augmentation continue, grâce à l'efficacité accrue d'une gestion dynamique en temps réel de l'espace aérien.

Malgré les gains significatifs attendus, le projet de rapport de la Cour évoque une certaine réticence de la part de la DGAC quant à la mise en œuvre d'une co-implantation des organismes de contrôle préférant la mise en œuvre d'une coordination automatique directe entre contrôleurs civils et militaires. Une telle expérimentation de coordination tactique, qui doit prendre fin le 31 décembre 2005, est effectivement en cours entre le centre civil (CRNA) de Reims et le centre de détection et de contrôle (CDC) de Drachenbronn.

Toutefois, cette préférence n'est plus aussi marquée. En effet, il est aujourd'hui convenu qu'un renforcement de la coopération entre les deux ministères se concrétisera avant la fin de l'année 2006, par l'implantation de la Cellule Interdéfense de PROgrammation (CIPROG) auprès de l'actuelle Cellule Nationale de Gestion de l'Espace (CNGE) à Athis-Mons.

En outre, dans cette nouvelle perspective, est désormais prise en compte la montée en puissance des Centres Militaires de Coordination et de Contrôle (CMCC) à la condition que les besoins militaires soient compatibles avec les surfaces disponibles dans les centres civils et si les conditions techniques requises par les militaires sont réalisables. Ces CMCC s'appuieront sur les structures existantes à Brest, Bordeaux et Aix en Provence. A terme, ils pourraient également être envisagés à Reims, voire à Athis-Mons. Ceci traduit la volonté du ministère de la défense de pérenniser la fonction contrôle de la circulation aérienne militaire en route au travers de ces organismes militaires implantés dans les centres civils. Un protocole dans ce sens a d'ailleurs été conclu pour Brest et un projet va être finalisé pour la fin de cette année à Bordeaux.

Plus généralement, les prochaines études qui vont être menées par un groupe de travail conjoint des deux ministères ayant pour mandat de renforcer la coordination opérative et de définir les besoins des CMCC, permettra de répondre aux attentes légitimes de rapprochement entre les contrôles civil et militaire, gage d'efficacité. Elles permettront, en outre, de définir précisément la répartition des fonctions de contrôle entre les CDC, pour lesquels la coordination automatique avec les centres en route civils sera toujours nécessaire, et les CMCC qui absorberont à terme l'essentiel de la circulation aérienne militaire en route et pour lesquels d'autres moyens de coordination pourront être envisagés.

Des progrès sont donc perceptibles dans la gestion de l'espace aérien. Ces progrès vont s'accroître afin que les déficiences encore observées pour l'instant dans la gestion en temps réel ne compromettent pas les efforts consentis pour parfaire les gestions pré-tactique (CNGE) et stratégique (Directoire) de l'espace aérien, qui demeurent cependant des modèles au niveau européen. Renforcer la coopération et la coordination des services de l'Etat par le biais d'une co-implantation progressive, sans exclure pour autant d'autres moyens, semble donc être, à l'évidence, une voie vers l'optimisation recherchée par l'ensemble des parties prenantes. Cette action sera menée rapidement, elle est d'ailleurs l'objet d'un règlement récent de la Commission européenne dans le cadre du « Ciel unique européen ».