

Rapport n° 2004-0149-01

Décembre 2004

Devenir des services spéciaux des bases aériennes



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du territoire,
du Tourisme
et de la Mer

Rapport n° 2004-0149-01

Devenir des services spéciaux des bases aériennes

établi par

Georges BORNAND,
ingénieur général des ponts et chaussées
au CGPC

Jean-Pierre LALANDE,
ingénieur général des ponts et chaussées
à l'IGACEM

Destinataire

Le Directeur général de l'aviation civile



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

17 avenue de l'Offense la
Nervaisienne et de
l'arrondissement des services
inspection
générale de
l'aviation Civile
et de la
météorologie
section des
Bases Aériennes

Paris, le 31 DEC. 2004

Le vice-président du conseil général des ponts et
chaussées,

Le chef de l'inspection générale de l'aviation civile et
de la météorologie

à

Monsieur le directeur général de l'aviation civile

objet : Affaire n° 2004-0149-01 : Devenir des services spéciaux des bases aériennes
référence : votre lettre du 9 juillet 2004
affaire suivie par : Georges Bornand
tél. 01 40 81 64 82, fax 01 40 81 68 28
mél. : georges.bornand@equipement.gouv.fr
Jean-Pierre Lalande
tél. 01 49 54 33 16, fax 01 49 54 33 12
mél. : jean-pierre.lalande@igacem.gouv.fr

Vous avez sollicité l'avis du CGPC et de l'IGACEM sur l'activité actuelle des SSBA ainsi que leur évolution possible dans le cadre de la décentralisation et de la mise en application de la LOLF.

Messieurs Georges BORNAND, du CGPC, et Jean-Pierre LALANDE, de l'IGACEM, viennent de remettre le rapport dont nous les avons chargé et que nous avons l'honneur de vous transmettre en attirant particulièrement votre attention sur les points suivants :

Partant d'une décision prise, les rapporteurs s'en sont tenus à la lettre de commande initiale. Après avoir décrit et quantifié les activités des SSBA ainsi que les moyens affectés, ils ont abordé les questions relatives à la commande, ainsi qu'au pilotage du dispositif dans le cadre de relations tripartites entre le programme AUIP et ceux de la DGAC et de la Défense. Toutefois, dans sa conclusion, le rapport met en évidence les difficultés soulevées par l'organisation prévue dans le cadre de la LOLF, dans la mesure où celle-ci dissocie les SSBA et la plus grande partie du « réseau des Bases Aériennes » de l'activité Aviation civile et du STBA. Les solutions à apporter sortant du cadre de la commande, les rapporteurs suggèrent le lancement d'une étude plus globale du fonctionnement du réseau des Bases Aériennes au sein de notre ministère.

C'est dans ce contexte, et partageant ce point de vue, que le vice-président du CGPC a adressé, le 22 décembre 2004, une note au directeur du cabinet du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, dont il vous a fait tenir copie.

Tour Pascal B
92055 - La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22

93, boulevard de Montparnasse
75006 Paris
téléphone :
01 49 54 67 67
télécopie :
01 49 54 33 00

Claude MARTINAND

Michel GUYARD

PJ : Un rapport

Copies à : MM. Bornand et Lalande

Diffusion du rapport n° 2004-0149-01

- le directeur du Cabinet du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du Cabinet du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	1 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation	2 ex
- le chef de l'IGACEM	2 ex
- le président de la section « bases aériennes » de l'IGACEM	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- MM. BORNAND, LALANDE	2 ex
- archives CGPC	1 ex

Sommaire

Introduction	5
1 Bref historique des services spéciaux des bases aériennes	6
2 Les services spéciaux des bases aériennes aujourd'hui	7
2.1 Service spécial des bases aériennes Sud-Ouest	9
2.1.1 Moyens en personnel	9
2.1.2 Moyens de fonctionnement	9
2.1.3 Répartition des missions	10
2.2 Service spécial des bases aériennes Sud-Est	11
2.2.1 Moyens en personnel	11
2.2.2 Moyens de fonctionnement	12
2.2.3 Répartition des missions	13
2.3 Service spécial des bases aériennes Ile-de-France	13
2.3.1 Moyens en personnel	13
2.3.2 Moyens de fonctionnement	14
2.3.3 Répartition des missions	15
2.4 L'action sociale	16
2.4.1 L'action sociale proprement dite	16
2.4.2 Les associations	16
2.4.3 La médecine de prévention	16
2.4.4 L'hygiène et la sécurité	16
3 Les orientations envisagées dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances	16
3.1 Ce qui est prévu	16
3.2 Mise en œuvre	18
3.2.1 Moyens humains	18
3.2.2 Moyens de fonctionnement	18
4 Les services départementaux des bases aériennes	19
5 Le service technique des bases aériennes	19
6 La commande et le pilotage	20
6.1 La situation actuelle	20
6.1.1 La commande	20
6.1.2 Le dispositif de pilotage	21
6.1.3 Fonctionnement en réseau et échanges informels	22
6.2 La situation future	23
6.2.1 La commande	23
6.2.2 Le dispositif de pilotage à mettre en place	24
6.2.3 Fonctionnement en réseau et échanges informels	26
7 Les équipes spécialisées des bases aériennes (ESBA)	26
8 Conclusion	27
Annexe 1 : Lettre de mission	29
Annexe 2 : Extrait du rapport « Billhouet » : le réseau des services des bases aériennes	31
Annexe 3 : Extrait du rapport « Billhouet » : spécificité du domaine technique des bases aériennes	43
Annexe 4 : Décret n° 51-196 du 21 février 1951	55
Annexe 5 : Protocole du 10 avril 2002	57

Introduction

Par note du 9 juillet 2004 adressée au vice-président du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et au chef de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie (IGACEM), le directeur général de l'aviation civile a souhaité que l'IGACEM et le CGPC lui rendent un avis sur les conséquences du nouveau positionnement des services spéciaux des bases aériennes à la suite de la réorganisation de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et de la mise en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.). Il a également demandé une analyse des évolutions probables des activités des équipes spécialisées des bases aériennes (ESBA) à la suite des mêmes évolutions et compte tenu de la prochaine décentralisation des aéroports. On trouvera en annexe n° 1, page 29, une reproduction de la lettre de mission.

Le 28 juillet 2004, le vice-président du CGPC a désigné M. Georges Bornand, ingénieur général des ponts et chaussées, pour exécuter cette mission ; de son côté, le chef de l'IGACEM a désigné, le 12 août 2004, M. Jean-Pierre Lalande, ingénieur général des ponts et chaussées : ce sont les signataires du présent rapport.

Pour l'exécution de cette mission, ils ont rencontré successivement les personnes suivantes :

Jean-Michel AUBAS	chef de la Mission Réforme de la direction générale de l'aviation civile
François DELARUE	directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Daniel BAZIN	adjoint au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Pierre ROCHE'I	adjoint au directeur central de l'infrastructure de l'air du ministère de la Défense
Vincent MOTYKA	sous-directeur du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion de la direction du personnel, des services et de la modernisation
Béatrice LECOMTE	adjointe au sous-directeur du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion de la direction du personnel, des services et de la modernisation
Claude AZAM	chef du service des bases aériennes (SBA) à la DGAC
Gilles MARQUIGNY	chef du service des affaires financières à la DGAC
Kim NGUYEN	adjoint au chef du service des bases aériennes
Eric TSCHITSCHMANN	conseiller technique au cabinet du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer
Robert CAVANNA	chef du service spécial des bases aériennes de l'Île-de-France
Richard PASQUET	chef du service spécial des bases aériennes Sud-Ouest
Jacques SOUBEIRAN	chef du service spécial des bases aériennes Sud-Est
Louis-Michel SANCHE	chef du service technique des bases aériennes
Claude MARTINAND	vice-président du conseil général des ponts et chaussées
Anne GUILLOU	direction des affaires financières et de l'administration générale, bureau de la prospective économique, financière et fiscale
Raymond ROSSO	sous-directeur (Opérations et techniques) de la navigation aérienne
Michel WACHENHEIM	directeur général de l'aviation civile
Jean-Paul TROADEC	chef du service des ressources humaines de la DGAC
Représentants du personnel	Sylvie CALVO, Julien CHOPARD, Louis DAT, Denis GRATIAS, Jean-Luc PETIT.

En outre des contacts suivis ont été établis avec Mme Yve FERRY-DELETANG, adjointe au chef du service des ressources humaines à la DGAC.

1 *Bref historique des services spéciaux des bases aériennes*

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les missions de l'Etat dans le domaine de l'aviation civile ont été transférées du ministère de la défense nationale au ministère des travaux publics, des transports et du tourisme ; toutefois, la réorganisation administrative a été faite en fonction de deux principes :

- unité du domaine aéronautique : les aérodromes sont un bien commun aux aviations civile et militaire ;
- prise en charge par un seul des deux ministères des missions communes ; c'est ainsi que le ministère des travaux publics, des transports et du tourisme a été chargé de la construction et de l'entretien des aérodromes, que ceux-ci soient à usage civil, militaire ou mixte ; inversement, le ministère de la défense nationale a pris en charge la tutelle des constructeurs aéronautiques : le centre d'essais en vol et le centre d'essais aéronautiques de Toulouse, par exemple, sont des organismes d'intérêt commun dépendant du ministère de la défense.

Sur le terrain, les missions du ministère des travaux publics, des transports et du tourisme ont été dévolues aux services extérieurs départementaux de ce ministère, qui portaient alors le nom de services **ordinaires** des ponts et chaussées ; toutefois, là où il existait une forte concentration d'aérodromes et d'établissements à vocation aéronautique, ont été créés des services **spéciaux** qui se sont substitués, localement, aux services ordinaires.

Les services spéciaux des bases aériennes (SSBA) ont été créés en 1946 sous les noms de SSBA de la Seine, SSBA des Bouches-du-Rhône et SSBA de la Gironde. A l'origine, ils étaient des services extérieurs du ministère des travaux publics, des transports et du tourisme, au même titre que les services ordinaires des ponts et chaussées. En l'absence de modification de leurs statuts, ce sont aujourd'hui des services déconcentrés du ministère de l'équipement ; ils sont placés sous l'autorité des préfets.

L'alliance entre le ministère des travaux publics, des transports et du tourisme et le ministère de la défense nationale (armée de l'air) a été scellée en dernier lieu par un décret n° 51-196¹ du 21 février 1951 modifié par le décret n° 54-534 du 17 mai 1954 ; ce décret, toujours en vigueur, est reproduit ci-après en annexe 4, page 55 ; il institue la possibilité de relations directes entre l'autorité militaire et les services extérieurs du ministère des travaux publics. L'armée de l'air ne dispose pas en propre de service constructeur², contrairement à l'armée de terre, avec le service du Génie, et à la Marine, avec le service des travaux immobiliers et maritimes : c'est le ministère des travaux publics et ses héritiers qui est son service constructeur sur les aérodromes (le service du Génie de l'armée de terre intervient cependant sur certains établissements hors des aérodromes). Les lois de finances successives ont été établies en fonction de cette organisation. Pour l'application du décret, des protocoles sont passés régulièrement (normalement tous les 5 ans) entre la direction générale de l'aviation civile (DGAC), la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) et la direction centrale de l'infrastructure de l'air (DCIA) ; le dernier, daté du 10 avril 2002, a pris effet au 1^{er} janvier 2002, et a été conclu pour une période de 3 ans renouvelable par tacite reconduction. Il est reproduit ci-après en annexe 5, page 57.

Il existe également des alliances entre le ministère de l'équipement et la Marine (cas de la base aéronavale de Nîmes-Garons, gérée par la DDE du Gard) et entre ce même ministère et l'armée

¹ *Journal officiel* de la République française du 22 février 1951.

² Il existe bien un Génie de l'Air, mais il n'a pas cette capacité ; il intervient seulement en cas de projection sur un théâtre extérieur.

de terre : en application du décret n° 52-235 du 3 mars 1952 relatif à l'aviation légère d'observation d'artillerie³, *la construction et l'entretien des hangars et des installations à l'usage exclusif de l'aviation légère d'observation d'artillerie sont à la charge du secrétariat d'Etat à la guerre*, tandis que *la construction et l'entretien des pistes et bandes utilisées par l'aviation légère d'observation d'artillerie sont à la charge technique et administrative de la direction des bases aériennes* (cas des bases de l'aviation légère de l'armée de terre de Dax, Pau, Sainte Léocadie, Le Luc). Ces alliances ne concernent que certaines DDF, mais aucun SSBA.

Quelques précisions sur le vocabulaire utilisé dans cette matière :

- le terme « base aérienne » ne désigne pas nécessairement une base aérienne militaire ; il est équivalent au terme « aérodrome ».
- le terme « service départemental des bases aériennes » (SDBA) désigne la DDE, sauf dans les départements de la Gironde, des Bouches-du-Rhône et de la région parisienne, où il désigne le SSBA ; dans le département de la Loire-Atlantique, il désigne, soit la DDE, soit le service maritime et de navigation de Nantes (aérodrome de Saint-Nazaire) ; dans celui du Pas-de-Calais, il désigne, soit la DDE, soit le service maritime des ports de Boulogne-sur-mer et de Calais (aérodrome de Calais-Dunkerque).
- le terme « service local d'infrastructure » (SLI) est utilisé par l'armée de l'air ; il désigne, soit le service départemental des bases aériennes, soit l'établissement du Génie territorialement compétent pour les établissements hors aérodromes.

En 1987, le ministre délégué chargé des transports et le ministre de la défense ont créé un groupe de travail, avec pour missions :

- d'analyser l'ensemble des activités exercées par les services centraux spéciaux et départementaux des bases aériennes pour le compte du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense ;
- de proposer toutes les améliorations souhaitables, prenant notamment en compte l'adaptation des moyens aux missions, dans l'organisation de l'ensemble de ces services et la répartition des tâches et des moyens entre eux.

Ce groupe de travail, présidé par M. Henri Billhouet, a remis un épais rapport en juillet 1987. Si les propositions formulées en conclusion n'ont plus d'intérêt aujourd'hui, par contre le rapport contient une partie descriptive qui est d'une étonnante fraîcheur. Il a paru utile de la reproduire partiellement ci-après en annexes 2 et 3 (pages 31 et 43), afin de permettre à un lecteur non averti de prendre une bonne connaissance de ce qu'est le réseau des bases aériennes et particulièrement les services spéciaux des bases aériennes.

Les bases aériennes sont un domaine dans lequel deux ministères ont dégagé des synergies et ont évité de construire chacun de son côté des appareils administratifs semblables et partiellement concurrents. Il en est résulté des économies d'échelle et des gains de productivité dont les représentants des autorités militaires ne manquent jamais de se féliciter.

2 Les services spéciaux des bases aériennes aujourd'hui

Depuis 1987, la situation du réseau des bases aériennes a évolué :

- le service technique des bases aériennes (STBA) avait créé des *échelons techniques régionaux* (ETR) (voir rapport Billhouet, ci-après page 32) afin de réaliser sur place les études d'avant-projets de plans de masse (APPM), d'ouverture à la circulation aérienne publique et d'agrément à usage restreint, des plans de composition générale. Ces ETR ont été intégrés en 1988 aux SSBA, dont les zones de compétence ont été étendues aux régions aéronautiques de leurs implantations ; les deux SSBA du Sud, initialement simples services départementaux des bases aériennes voués à la

³ *Journal officiel* de la République française du 5 mars 1952.

construction, dans leur département d'origine, de pistes et de bâtiments, se sont vus chargés en outre de missions régionales analogues à celles des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) au profit des DDE et des services de l'aviation civile du voisinage ; ces missions régionales sont, outre celles des anciens ETR, l'aide aux SDBA dans leurs rôles de services constructeurs. En conséquence, le SSBA des Bouches-du-Rhône et le SSBA de la Gironde ont vu leurs dénominations transformées en SSBA Sud-Est et SSBA Sud-Ouest (le SSBA de la Seine avait déjà pris le nom de SSBA Ile-de-France en 1976, après avoir été appelé service des travaux immobiliers aéronautiques de la région parisienne).

- l'aviation civile, presque inexistante en 1946, est devenue progressivement plus importante en volume que l'aviation militaire, jusqu'à atteindre le niveau qu'on lui connaît aujourd'hui ; mais cette montée en puissance a été compensée, au niveau des bases aériennes, par la mise en concession des aéroports et par l'augmentation progressive des missions confiées aux concessionnaires. Les investissements sur aérodromes civils ont longtemps été cofinancés par l'Etat et les concessionnaires, mais la part relative de l'Etat n'a cessé de diminuer (voir rapport Billhouet page 38) ; cette évolution s'est poursuivie : en 2004, l'Etat n'intervient plus que de manière marginale (voir, par exemple, les « Plans d'action » de la DAC-SO). Dans le domaine de la maintenance, l'Etat apporte encore une aide par la mise à disposition de quelques équipes d'ouvriers (4 équipes spécialisées des bases aériennes, équipes locales de Marseille, Poitiers, Cayenne...), mais celle-ci est devenue très limitée. Du fait de ces évolutions différenciées, les effectifs du réseau des bases aériennes sont restés stables et la part de leurs activités au bénéfice de l'armée de l'air est restée, en 2004, à peu près ce qu'elle était initialement. Les effectifs des SSBA en 2004 sont presque les mêmes que ceux qui avaient été enregistrés par le rapport Billhouet (page 36), et l'équilibre de leurs activités n'a pratiquement pas varié (voir page 40).
- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) a été créé à compter du 1^{er} janvier 1992 en remplacement du budget annexe de la navigation aérienne ; à la différence de ce dernier, il a permis la prise en charge de pratiquement toutes les dépenses de la DGAC (à l'exception des salaires des personnels à statut Equipement). Jusque là, les effectifs des SSBA étaient composés aux 3/4 environ de personnel Equipement et pour le 1/4 restant de personnel Défense ; le ministère de l'équipement assurait la rémunération de son personnel et mettait à la disposition des services une dotation de fonctionnement en rapport avec ses effectifs propres ; le ministère de la Défense en faisait autant de son côté. A partir de 1992, les dotations civiles de fonctionnement des SSBA ont été imputées sur le BAAC (les salaires restant imputés sur le budget général). Il en est résulté une situation qui semble défier la logique : alors que les SSBA travaillent au moins aux 2/3 pour la Défense, leurs moyens de fonctionnement sont assurés aux 3/4 par le BAAC !

Outre leur dotation de fonctionnement, la DGAC a apporté aux SSBA des prestations résultant, pour l'essentiel, de la co-implantation de ces derniers avec certaines de ses unités déconcentrées ; c'est ainsi que les services centraux du SSBA-SE partagent le site Mignet d'Aix-en-Provence avec la direction de l'aviation civile Sud-Est et avec le centre en route de la navigation aérienne Sud-Est ; le SSBA-SO s'est rapproché physiquement de la direction de l'aviation civile Sud-Ouest, une de ses unités étant même logée dans le nouveau bloc technique de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac. C'est donc logiquement que les agents des SSBA ont été admis dans les restaurants du personnel de la DGAC, dans les associations du personnel de la DGAC, et que les services médicaux de la DGAC ont pris en charge le personnel des SSBA. Le STBA a bénéficié de la même mutation, mais pas les DDE, dont le fonctionnement reste assuré, pour l'essentiel, par la DPSM. La création du BAAC a induit une plus grande solidarité à l'intérieur de la DGAC, y compris avec les SSBA.

- le décret n° 93-478 du 24 mars 1993⁴ a créé 7 directions de l'aviation civile en remplacement des directions régionales de l'aviation civile qui existaient auparavant. Il a posé le principe que « les directions de l'aviation civile constituent les services déconcentrés de l'administration de l'aviation civile », instaurant une sorte d'exclusivité par rapport à d'autres services déconcentrés du ministère de l'équipement tels que les SSBA et les DDE ; pour ces derniers services, la commande, dans le domaine de l'aviation civile, est devenue essentiellement locale.

La situation, concernant *les moyens et le fonctionnement* des SSBA, est maintenant la suivante. En ce qui concerne leur *production*, elle est amplement décrite dans les comptes-rendus annuels de ces services : le lecteur est invité à s'y reporter.

2.1 Service spécial des bases aériennes Sud-Ouest

2.1.1 Moyens en personnel

Effectifs à statut Equipement, rémunérés par la DPSM (source : DPSM - 2004) :

Service	A+	ATECH	AADM	BTECH	BADM	BEXPL	CTECII	CADM	CEXPL	OUV1	OUV2	OUV3	Somme:
SSBA SUD-OUEST	6	10	6	23	9	8	8	24		13	8	1	116

Effectifs à statut Défense, rémunérés par le ministère de la Défense : 35, dont 1 IEF, 2 TSEF et 32 ouvriers.

Total : 151 agents.

Il y a deux subdivisions spécialisées dans les activités militaires, pour un total de 59 agents.

2.1.2 Moyens de fonctionnement

En 2004, le SSBA-SO a reçu les dotations suivantes (source : SSBA-SO) :

Année 2004	Ligne budgétaire	Objet	
Défense	34.03/70	Fonctionnement courant	227 650 €
DGAC-SAF	60.00/20	Formation et location Pelus	152 000 €
DGAC-SAF	63.00/20	Impôts et taxes	7 500 €
DGAC-SAF	67.01/20	Frais judiciaires	2 500 €
DGAC-SAF	82.01/23	Informatique	90 000 €
DGAC-SBA	60.00/60	Fonctionnement et maintenance informatique	305 600 €
DPSM		Formation	11 470 €
Total			762 320 €

Le SSBA-SO impute en outre des dépenses de fonctionnement sur des opérations en capital du ministère de la Défense à hauteur d'environ 20 000 €.

La direction de l'aviation civile Sud-Ouest héberge un des départements du SSBA-SO dans le bloc technique et prend en charge les frais communs, à savoir le téléphone, l'affranchissement du courrier, les fournitures des imprimantes et du photocopieur ; elle prend également en charge le nettoyage et le téléphone de la subdivision Mérignac 1 (activités civiles du SSBA-SO) et la contribution au restaurant du personnel pour l'ensemble des agents du SSBA-SO qui l'utilisent ; le montant de ces frais pris en charge est estimé à 31 500 €, sans compter le soutien au restaurant, qui sera évoqué ci-dessous au § 2.4.1, p.16. Cette situation enchevêtrée est issue d'une organisation cinquantenaire, aujourd'hui obsolète : l'« aéroport principal » de Bordeaux.

⁴ Journal officiel de la République française du 26 mars 1993.

Plusieurs services centraux du SSBA-SO sont logés dans un petit bâtiment en location dans le « Domaine de Pelus », proche de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac ; le bail ayant été révisé en 2004, cela occasionne désormais une dépense annuelle de 151 200 € ; en conséquence, la dotation du SAF devrait être portée à 171 000 € (au lieu de 152 000 €). La DGAC (SBA) a envisagé de construire un nouveau bâtiment sur un terrain domanial pour mettre fin à cette location, mais le projet est aujourd'hui en sommeil. Les subdivisions militaires sont logées dans des immeubles domaniaux, initialement financés par l'armée de l'air, et bénéficient de certaines facilités (notamment l'accès aux mess). Le SSBA-SO est handicapé par son éclatement géographique qui a eu pour conséquence son rattachement au serveur de la DDE pour son infrastructure informatique (les deux autres SSBA ont un serveur individuel). Il en résulte un niveau de service dégradé, c'est-à-dire un accès limité pour les agents à une boîte aux lettres individuelle et à l'intranet et l'internet et un coût d'une liaison spécialisée entre le siège principal du service et la DDE (5 200 euros en 2004). Cette liaison principale ne suffit pas à permettre un accès facile aux applications utilisées par le service sous technologie ACAI (internet) et à attribuer une messagerie personnelle à chaque agent sans ralentir l'activité de l'ensemble du service.

Les véhicules de liaison sont achetés par les administrations centrales au-delà des dotations mentionnées ci-dessus ; ils étaient financés à parts sensiblement égales par la DGAC et par la DCIA ; mais, depuis que le ministère de la Défense a décidé d'« externaliser » la mise à disposition de véhicules de liaison, il n'y a pas eu de renouvellement des véhicules d'origine militaire en 2003 et 2004⁵. En 2003, la DGAC (SBA) a consacré 67 200 € à ce programme ; toutefois, cette somme est exceptionnellement élevée ; elle est normalement plutôt de l'ordre de 40 000 €.

Les engins de service sont achetés par les administrations centrales au-delà de ce qui vient d'être mentionné ; leur fonctionnement est imputé sur d'autres crédits que les crédits de fonctionnement.

2.1.3 Répartition des missions

Le SSBA-SO a fourni une analyse très détaillée des temps passés par ses agents en 2003 suivant une segmentation élaborée au cours de cette année-là. Les rédacteurs du présent rapport ont tenté une recombinaison suivant les programmes de la future loi de finances, en tenant compte de la décentralisation à venir de certains aérodromes : les décimales ne doivent pas faire illusion sur la précision des résultats.

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Transports aériens	1,94	3,05	10,19	16,68	31,85	22%
Navigation aérienne	0,90	0,60	2,09	2,61	6,21	4%
Surveillance et certification	0,55	0,96	2,22	1,70	5,43	4%
Prestations pour compte de tiers	0,61	0,40	2,01	0,26	3,28	2%
Aérodromes décentralisables	0,30	0,12	0,76	2,89	4,07	3%
Défense	1,67	11,69	23,16	57,65	94,17	65%
Total	5,98	16,83	40,43	81,78	145,01	100%

Les activités au titre des transports aériens couvrent, pour l'essentiel, la gestion et l'entretien de la partie du domaine qui n'est pas concédée (bureaux de la DAC, locaux techniques, bâtiments sociaux, logements de fonction, voiries associées à ces bâtiments) (tâches dévolues à des équipes de personnel C+Expl), ainsi que l'élaboration de documents de planification et de plans

⁵ L'externalisation consiste en la location de longue durée des véhicules de la gamme commerciale auprès d'entreprises qui se chargent en outre de l'entretien. En décembre 2004, cette externalisation n'a pas encore été réalisée ; l'armée de l'air envisage un nouveau programme d'achats de véhicules pour 2005, à hauteur de 450 000 € pour l'ensemble des services des bases aériennes. Les véhicules dont l'achat est financé par l'armée de l'air pour les SSBA (et les SDBA) sont incorporés au parc de la DGAC.

d'exposition au bruit (missions gourmandes en techniciens A et B) ; à noter, en outre, des missions de sûreté, notamment dans le domaine du fret aérien. Après la décentralisation, l'élaboration de documents de planification se classera dans le domaine des prestations pour tiers, mais les plans d'exposition au bruit nécessiteront, au nom de l'Etat, un engagement important pendant encore plusieurs années.

Les activités au titre de la navigation aérienne concernent la fin de la restructuration du centre en route de la navigation aérienne Sud-Ouest, relativement peu gourmande en personnel, car la plupart des tâches sont confiées à des maîtres d'œuvre privés ou des entreprises extérieures. Il subsistera des missions de gestion en Gironde ; la construction de blocs techniques et de tours de contrôle dans la région (Pau, Biarritz) conduiront probablement le SSBA-SO à apporter son aide aux DDE concernées.

Les activités au titre du programme Surveillance et certification portent sur le contrôle des installations de sécurité des aéroports : c'est ainsi que le SSBA-SO contrôle régulièrement les dégagements de tous les aérodromes de la région. Cette activité est appelée à s'accroître pour relayer l'action du STBA (futur STAC) : les plans de servitudes aéronautiques dégagement ne devraient plus être l'apanage de ce service.

Les rapporteurs ont tenté une autre recombinaison suivant la nature de l'activité : d'un côté l'activité d'étude d'aménagement, de programmation et de protection des aérodromes (cette activité est issue des anciens échelons techniques régionaux), de l'autre l'activité de service constructeur et gestionnaire de patrimoine immobilier, aussi bien pour le département de la Gironde qu'en appui aux DDE de la région :

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Programmation, protection	3,89	7,99	16,82	17,58	46,28	32%
Service gestionnaire	2,08	8,83	23,61	64,20	98,73	68%
Total	5,98	16,83	40,43	81,78	145,01	100%

Les dépenses mandatées sont représentatives de l'activité de service constructeur dans le département de la Gironde (source : rapport d'activités - année 2003) :

	Hors dépenses de personnel	%
Aviation civile	2 780 000 €	17%
Défense	13 420 000 €	83%
Total	16 200 000 €	100%

Le SSBA-SO signale que ses activités pour le compte de l'exploitant de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac l'ont conduit à proposer à celui-ci de payer des dépenses à hauteur de 1 550 000 €.

2.2 Service spécial des bases aériennes Sud-Est

2.2.1 Moyens en personnel

Effectifs à statut Equipement (source : DPSM – 2004) :

Service	A+	ATECH	AADM	BTECH	BADM	BRXPL	CTECH	CADM	CRXPL	OUV1	OUV2	OUV3	Somme:
SSBA SUD-EST	7	12	3	34	13	14	17	45		27	15	1	188

Effectif à statut Défense : 34, dont 27 ouvriers

Total : 222 agents.

Il y a deux subdivisions spécialisées dans les activités militaires, pour un total de 80 agents.

2.2.2 Moyens de fonctionnement

En 2003, le SSBA-SE a déclaré avoir utilisé les sommes suivantes pour son fonctionnement (source : SSBA-SF) :

Année 2003	
Défense	461 000 €
Aviation civile	812 000 €
DPSM	14 000 €
Total	1 287 000 €

Ces chiffres ne coïncident pas tout à fait avec ceux qui figurent dans le rapport d'inspection de gestion du service pour 2002 ; il est à peu près certain que les sommes imputées au ministère de la Défense déclarées pour 2003 comportent un prélèvement d'environ 200 000 € sur les opérations en capital. La dotation de l'aviation civile couvre les frais de location de l'immeuble Quatuor, à Aix-en-Provence, qui abrite temporairement les services centraux du SSBA-SE ; ces frais s'élèvent à 430 000 €. Dès la fin de l'année 2004, ces services centraux devraient déménager pour rejoindre, après restructuration, les immeubles domaniaux qui leur sont réservés sur le site Mignet, que le SSBA-SE partagera alors avec le centre en route de la navigation Sud-Est (CRNA-SE) et la direction de l'aviation civile Sud-Est (DAC-SF). La référence pour 2005 est donc la suivante (hors dérive monétaire, y compris prélèvements sur opérations en capital) :

Année 2005	
Défense	461 000 €
Aviation civile	382 000 €
DPSM	14 000 €
Total	857 000 €

Au-delà de ces sommes, le CRNA-SE et la DAC-SE prennent ou prendront en charge une partie de l'eau, une partie de l'électricité, la totalité du téléphone, le chauffage, la subvention au restaurant du personnel et l'entretien des extérieurs pour un total estimé (hors soutien au restaurant : voir ci-après l'action sociale) à 54 500 € sur le site Mignet (à affiner après déménagement). Un département du SSBA-SE et une subdivision sont implantés à Marignane dans des locaux domaniaux sur la plate-forme de Marseille-Provence : la DAC-SE prend en charge l'eau, l'électricité, le téléphone, le chauffage, le nettoyage des locaux et l'entretien des véhicules de ces services pour un total estimé à 74 000 € ; c'est une relique de l'« aéroport principal » de Marseille-Marignane. Les deux subdivisions militaires d'Istres et de Salon-de-Provence sont logées dans des immeubles domaniaux et bénéficient, de la part des unités militaires, de certaines prestations : fourniture d'une partie de l'électricité, d'une partie de l'eau et d'une partie du chauffage, accès aux mess.

Les véhicules de liaison sont achetés par les administrations centrales au-delà des dotations mentionnées ci-dessus ; ils étaient financés à parts sensiblement égales par la DGAC et par la DCIA ; mais, depuis que le ministère de la Défense a décidé d'« externaliser » la mise à disposition de véhicules de liaison, il n'y a pas eu de renouvellement des véhicules d'origine militaire. En 2003, la DGAC (SBA) a consacré 23 300 € à ce programme ; toutefois, cette somme paraît un peu inférieure à la normale.

Les engins de service sont achetés par les administrations centrales au-delà de ce qui vient d'être mentionné ; leur fonctionnement est imputé sur d'autres crédits que les crédits de fonctionnement.

Quelques agents du SSBA-SE disposent de logements de fonction concédés par utilité de service.

2.2.3 Répartition des missions

Suivant le temps passé par les agents sur les programmes de la future loi de finances :

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Transports aériens	1,74	4,77	15,34	28,29	50,15	25%
Navigation aérienne	0,05	0,23	2,05	0,35	2,68	1%
Surveillance et certification	0,65	1,26	5,01	4,62	11,54	6%
Prestations pour compte de tiers	0,40	1,85	6,69	4,18	13,12	7%
Défense	3,66	4,79	34,56	80,45	123,46	61%
Total	6,49	12,91	63,65	117,90	200,95	100%

Les activités au titre des transports aériens sont de même nature que pour le SSBA-SO. On notera le nombre élevé de logements de fonction gérés par le service : une centaine, dont 70 à Marignane et 30 dans la région d'Aix-en-Provence.

Les activités au titre de la navigation aérienne concernent la fin de la restructuration du site Mignet à Aix-en-Provence, initialement provoquée par la construction d'un nouveau centre en route de la navigation aérienne Sud-Est, et la maîtrise d'œuvre pour la reconstruction des tours de contrôle de Bastia et d'Ajaccio.

Le SSBA-SE n'a pas évalué le temps passé sur les aérodromes décentralisables des Bouches-du-Rhône (Berre - La Fare, Le Mazet-de-Romanin et Salon-Eyguières), car il l'estime négligeable⁶.

Répartition suivant les natures d'activités :

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Programmation, protection	3,22	7,21	36,39	25,39	72,21	36%
Service gestionnaire	3,27	5,70	27,26	92,51	128,74	64%
Total	6,49	12,91	63,65	117,90	200,95	100%

Répartition suivant les dépenses mandatées (source : rapport d'activités – année 2003) :

	Hors dépenses de personnel	%
Aviation civile	4 132 383 €	16%
Défense	21 295 272 €	84%
Total	25 427 655 €	100%

2.3 Service spécial des bases aériennes Ile-de-France

2.3.1 Moyens en personnel

Effectifs à statut Equipement (source : DPSM - 2004) :

Service	A+	ATECH	AADM	BTECH	BADM	BEXPL	CTECH	CADM	CEXPL	OUV1	OUV2	OUV3	Somme:
SSBA ILE-DE-FRANCE	7	17	5	36	13	3	8	40	2	31	12	2	176

Effectif à statut Défense : 39, dont 4 TSEF et 35 ouvriers

⁶ Le SSBA-SE a déclaré 1,4 agents mobilisés sur les aérodromes décentralisables à la DPSM, à l'occasion de l'enquête que celle-ci a réalisée dans le courant de l'été 2004.

Effectif à statut Aviation Civile : 15 ouvriers

Total : 230 agents.

Seule la subdivision d'Athis-Mons est spécialisée dans des activités civiles. Les 5 autres ont en charge des établissements civils et des établissements militaires, les subdivisions de Brétigny, Taverny et Villacoublay ayant des activités essentiellement militaires.

2.3.2 Moyens de fonctionnement

L'armée de l'air distingue les crédits destinés au fonctionnement du service de ceux qui sont affectés à l'entretien du patrimoine. Ce n'est pas le cas des autres organismes pour lesquels intervient le SSBA-IF. A la demande des auteurs du présent rapport, il a fait le tri, parmi les mandats émis entre 2003, entre ceux qui couvrent des dépenses de fonctionnement et les autres (source : SSBA-IF) :

Année 2003	Ligne budgétaire	Objet	Montant
Défense		Fonctionnement courant	283 972 €
DGAC-SAF	60.00/20	Fonctionnement	62 959 €
DGAC-SAF	61.01/21	Maintenance informatique	23 581 €
DGAC-SAF	63.00/20	Impôts et taxes	103 500 €
DGAC-SAF	67.01/20	Frais judiciaires	29 487 €
DGAC-SAF	82.01/23	Informatique	205 600 €
DGAC-SBA	60.00/70	Frais de déplacement liés à la sûreté	3 325 €
DGAC-SBA	60.00/60	Fonctionnement	616 673 €
DPSM	34.97/40		35 563 €
Total			1 364 659 €

Outre l'armée de l'air, le SSBA-IF intervient pour la Marine, la délégation générale à l'armement, la gendarmerie, l'armée de terre, etc. Chacun de ces organismes met une dotation à la disposition du SSBA-IF. La ligne « Défense » ci-dessus est l'agrégation de 6 dotations qui s'imputent sur des lignes budgétaires différentes et qui, naturellement, ne sont pas fongibles ; la plus importante provient de l'armée de l'air.

Le siège du SSBA-IF est séparé des installations de l'Aviation Civile et de la Défense. Les subdivisions du SSBA-IF bénéficient, dans certains cas, de la fourniture directe de certaines prestations, participant au fonctionnement du service, en particulier eau, électricité ou chauffage, soit de la part des bases militaires soit des installations civiles où elles sont implantées. L'estimation précise de ces prestations n'est pas facile mais, globalement, le montant total peut être évalué à environ 45 000 € (35 000 € Défense et 10 000 € DGAC). En ce qui concerne les possibilités de restauration, il existe une cantine administrative au siège du SSBA-IF pour laquelle les subventions sont prises en charge par la DGAC (voir ci-après l'action sociale). En subdivision, les agents ont soit accès au mess sur les bases militaires soit au restaurant administratif de leur site d'implantation, comme pour Athis-Mons et Paris-Le Bourget.

Les véhicules de liaison sont achetés par les administrations centrales au-delà des dotations mentionnées ci-dessus ; ils étaient financés à parts sensiblement égales par la DGAC et par la DCIA ; mais, depuis que le ministère de la Défense a décidé d'« externaliser » la mise à disposition de véhicules de liaison, il n'y a pas eu de renouvellement des véhicules d'origine militaire. En 2003, la DGAC (SBA) a consacré 37 183 € à ce programme.

Les engins de service sont achetés par les administrations centrales au-delà de ce qui vient d'être mentionné ; leur fonctionnement est imputé sur d'autres crédits que les crédits de fonctionnement.

Quelques agents du SSBA-IF disposent de logements de fonction concédés par utilité de service.

2.3.3 Répartition des missions

Les calculs effectués par les rapporteurs se sont heurtés à des problèmes d'arrondis et d'imputation des services supports. Résultats suivant le temps passé par les agents sur les programmes de la future loi de finances :

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Transports aériens	1	3	12	34	50	22%
Navigation aérienne	0	0	2	2	4	2%
Surveillance et certification	1	3	3	1	8	3%
Prestations pour compte de tiers	0	0	1	0	2	1%
Aérodromes décentralisables	0	0	1	4	4	2%
Défense	5	13	42	101	161	70%
Total	7	20	60	142	228	100%

Les activités au titre des transports aériens sont de même nature que pour le SSBA-SO et le SSBA-SE. Le site d'Athis-Mons (DAC-Nord, CEDRE, logements de fonction) occasionne une charge de travail importante ; le SSBA-IF réalise, depuis peu, des plans d'exposition au bruit.

Les activités pour la navigation aérienne concernent aussi le site d'Athis-Mons (CRNA, SCTA), qui nécessite des interventions permanentes : c'est ainsi que vient d'être lancé le projet de nouvelle centrale électrique du CRNA.

Il y a 6 aérodromes décentralisables en Ile-de-France ; l'aérodrome de Melun-Villaroche ne sera pas décentralisé et continuera d'être géré par le SSBA-IF, au titre, soit du programme Transports aériens (puisqu'il est utilisé par l'aviation légère ; c'est ainsi qu'il a été pris en compte ci-dessus), soit du programme Formation aéronautique (puisque cet aérodrome est utilisé par le service d'exploitation de la formation aéronautique de la DGAC).

Répartition suivant les natures d'activités :

	A+	A	B	C+Expl	Total	%
Programmation, protection	2	0	2	2	7	3%
Service gestionnaire	5	19	58	139	221	97%
Total	7	20	60	142	228	100%

On remarque que l'activité d'étude d'aménagement, de programmation et de protection des aérodromes est faible au SSBA-IF ; cela résulte de ce qu'elle est exercée traditionnellement, dans le nord de la France, par le STBA. L'évolution du STBA (voir ci-après § 5, p. 19) pourrait conduire à un transfert, au moins partiel, de ces missions vers le SSBA-IF, qui deviendrait alors le SSBA-Nord. D'ores et déjà, le SSBA-IF étudie des plans d'exposition au bruit (pour des aérodromes civils ou militaires) et des plans directeurs d'aménagement d'aérodromes militaires.

	Hors dépenses de personnel	%
Aviation civile	10 634 000 €	26%
Défense	30 266 000 €	74%
Total	40 900 000 €	100%

2.4 L'action sociale

Les agents ont fait part de leur très grand attachement au maintien des avantages sociaux dont ils bénéficient actuellement du fait du rattachement des SSBA à la DGAC.

2.4.1 *L'action sociale proprement dite*

Au travers des comités locaux d'action sociale, la DGAC prend en charge les aides suivantes en faveur des agents à statut Equipement et Aviation Civile (à l'exclusion des agents mis à disposition par la Défense) : restauration, séjours d'enfants, aides exceptionnelles, allocations handicapés, frais de séjour en VVF, frais scolaires, logement, soutien d'initiatives locales. Le total de la dépense s'élève à 5 614 160 € pour 9 487 agents : cela correspond à 284 052 € pour les 480 agents des SSBA (source : SRH de la DGAC).

Les subventions aux organismes de restauration représentent 58 % des sommes dépensées ; or, bon nombre des agents des SSBA travaillent sur des sites éloignés qui ne leur permettent pas de bénéficier de ces prestations (ceux qui sont sur les bases aériennes militaires bénéficient de l'accès aux mess) ; le calcul fait ci-dessus conduit donc à un résultat un peu excessif.

2.4.2 *Les associations*

Les associations des agents de la DGAC, aidées par celle-ci, accueillent volontiers les agents des SSBA, alors que les aides mises en place par la DPSM vont à d'autres associations.

Ceux des agents des SSBA qui sont pilotes peuvent bénéficier des aides versées aux aéroclubs pour les accueillir. Tous peuvent bénéficier de conditions de transport privilégiées consenties par certaines compagnies aériennes.

2.4.3 *La médecine de prévention*

Les directions de l'aviation civile disposent d'importants services médicaux pour assurer le suivi des contrôleurs de la navigation aérienne ; ces services médicaux prennent aussi en charge la médecine de prévention, y compris au bénéfice des agents des SSBA.

2.4.4 *L'hygiène et la sécurité*

Les SSBA sont compris dans le champ de la convention passée entre la DGAC et l'inspection générale du travail des transports pour réaliser l'inspection en matière d'hygiène sécurité ; toutefois, cette inspection paraît nettement moins active que ne l'est le CGPC auprès des autres services du ministère de l'équipement.

3 *Les orientations envisagées dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances*

3.1 Ce qui est prévu

Le ministère de la défense a entrepris de fusionner les trois directions de l'infrastructure actuelles (direction du Génie, direction centrale des travaux immobiliers et maritimes et direction

centrale de l'infrastructure de l'air) en une seule, qui sera localisée à Versailles. Ce regroupement des services centraux devrait n'avoir aucune répercussion sur les services déconcentrés ; l'armée de l'air n'a pas de solution de rechange au recours aux services déconcentrés du ministère de l'équipement pour la construction et la maintenance des « bases aériennes plates-formes » qu'elle utilise ; elle souhaite donc le maintien du décret n° 51-196 du 21 février 1951. Ces activités devraient s'inscrire dans le programme n° 4 (Soutien de la politique de la défense), action n° 4 (Politique immobilière) de la mission Défense de la nouvelle loi de finances.

En application des règlements « Ciel unique » de l'union européenne, la DGAC a entrepris de se réorganiser pour séparer les services de la circulation aérienne d'une autorité de contrôle et de l'administration régulatrice. La LOLF l'oblige à modifier les contours du BAAC, puisque les budgets annexes ne peuvent retracer que les seules opérations des services de l'Etat 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 : c'est bien le cas des services de la circulation aérienne, mais pas d'autres services de la DGAC tels que ceux qui assurent la tutelle des compagnies aériennes ou des exploitants d'aéroports (l'actuel BAAC est alimenté essentiellement par des redevances, mais aussi par des taxes). Enfin, la loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert à des collectivités locales de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de la plupart des aérodromes civils appartenant à l'Etat : elle réduit donc le champ de compétences du service des bases aériennes. Ce dernier disparaît en tant que tel de la nouvelle organisation ; ses activités résiduelles seront réparties entre une nouvelle direction de la Régulation économique (DRE), qui sera également l'héritière de l'actuelle direction des transports aériens, une nouvelle direction des Affaires stratégiques et techniques (DAST), et une nouvelle direction du Contrôle de la sécurité (DCS).

Cette nouvelle organisation au niveau central aura pour conséquence au niveau local le détachement des services de la circulation aérienne des directions de l'aviation civile ; les premiers devraient être rattachés à une direction des services de la navigation aérienne.

La DGAC a prévu d'inscrire son action dans le cadre de cinq des programmes du ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer au sens de la LOLF. Quatre d'entre eux (qui portent les numéros 9, 10, 11 et 12) font partie de la mission « Contrôle et exploitation aériens » qu'il est prévu de financer sur un nouveau budget annexe de l'aviation civile. Le cinquième programme (n° 6 : Transports aériens) s'impute sur le budget général.

Enfin, le ministère de l'équipement (hors DGAC) a prévu de réorganiser ses administrations centrales : devrait être créé un secrétariat général qui aura à proposer les arbitrages inter programmes, conduire la modernisation du ministère, proposer les nominations des DAC et des CSD, organiser la veille et la prospective sur les métiers, coordonner l'action économique, internationale, scientifique et technique et piloter la communication. Après mise en application de la LOLF, le secrétaire général sera directeur du programme 13 : Stratégie en matière d'équipement. En outre, sera créée une nouvelle direction générale du personnel et de l'administration qui aura en charge une fonction de gestion des ressources humaines, une fonction budgétaire et financière, une fonction de coordination des systèmes d'information, une fonction juridique et contentieuse et une fonction immobilière et logistique. Au niveau local, les directions départementales devraient se voir dessaisir de toutes leurs missions dans le domaine de la route, au profit de nouveaux services spécialisés interrégionaux et au profit des collectivités locales bénéficiaires de la décentralisation ; ces directions départementales devraient être coordonnées plus étroitement que maintenant par les nouvelles directions générales en régions de l'équipement : ces dernières exerceront une autorité de management stratégique et d'allocation des moyens communs sur l'ensemble des services dont le siège est en région, entre autres les SSBA et les directions de l'aviation civile.

En raison, principalement, du fait que les SSBA interviennent en majorité pour le compte des militaires, il a été prévu de rattacher les SSBA au programme 14 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP), action 4 : « Appui technique aux autres ministères ». Ce rattachement

porte sur leurs moyens humains et financiers (moyens de fonctionnement) ; il a été réalisé dans le cadre de l'exercice 2005 (présentation des crédits du budget général selon les principes retenus par la LOLF). Le directeur du programme AUIP est le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC).

3.2 Mise en œuvre

3.2.1 *Moyens humains*

On a vu que le personnel des SSBA est constitué de 480 agents à statut Equipement, 110 agents mis à disposition par le ministère de la Défense et 15 ouvriers à statut Aviation Civile.

La décision de rattachement s'applique manifestement aux 480 agents à statut Equipement : leur rémunération sera inscrite dans le programme AUIP de la loi de finances. Il ne semble pas qu'elle s'applique aux agents à statut Défense ; en tout cas, il semble qu'aucune initiative n'ait été prise en ce sens, ni par un ministère, ni par l'autre ; les IEF et les TSEF, satisfaits de leurs affectations au sein des SSBA, paraissent néanmoins désireux de garder la possibilité de poursuivre leur carrière au sein du ministère de la Défense. On peut s'interroger sur le sort des 15 ouvriers Aviation Civile du SSBA-IF : ou bien ils sont rattachés au programme AUIP, ou bien ils restent attachés à un programme de l'aviation civile, le programme 6 (Transports aériens) paraissant le mieux adapté ; les rapporteurs ne détectent aucun enjeu, ni dans un sens, ni dans l'autre.

En toute hypothèse, le rattachement au programme AUIP ne sera que partiel. La diversité de l'origine des agents des SSBA est déjà la règle actuellement ; cette situation n'a pratiquement pas d'inconvénient, les services ayant appris à les faire cohabiter, même lorsqu'ils effectuent des tâches semblables.

3.2.2 *Moyens de fonctionnement*

On a vu que les moyens de fonctionnement des SSBA provenaient d'un grand nombre de sources de financement, tous les records étant battus par le SSBA-IF. La réforme doit être l'occasion de regrouper toutes (ou l'essentiel de) ces dotations.

Les dotations actuellement imputées sur le BAAC, qu'elles proviennent du SAF ou du SBA, devraient être regroupées sur le programme AUIP.

La contrepartie financière des prestations actuellement assurées par certains services de l'aviation civile pour le compte des SSBA sur les sites en co-implantation devrait également être inscrite sur le programme AUIP, la procédure de la délégation de gestion⁷ entre chefs de services devant permettre, s'ils le désirent, de maintenir les usages actuels, dans la mesure où ils ont prouvé leur efficacité.

En ce qui concerne les dotations en provenance du ministère de la défense, il est possible que ce ministère n'accepte pas leur regroupement sur un programme géré par le ministère de l'équipement. Cependant, on peut espérer que le rapprochement envisagé des directions de l'infrastructure (Terre, Marine, Air) et le regroupement des moyens financiers sur un seul programme (programme n° 4 : « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ») aboutisse à la mise à disposition d'une seule dotation pour chacun des SSBA, à commencer par le SSBA-IF.

Le plus simple pour les SSBA sera le regroupement du maximum de dotations sur le programme AUIP, à l'exception, éventuellement, de ce qui concerne l'action sociale : en effet, dans la mesure où les agents sont très attachés aux prestations dont ils bénéficient actuellement, il pourrait être

⁷ Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat, *Journal officiel* de la République française du 15 octobre 2004.

décidé qu'elle reste assurée par la DGAC ; les sommes correspondantes pourraient alors être inscrites sur l'un des 5 programmes dont elle sera gestionnaire.

4 Les services départementaux des bases aériennes

Les DDE, en tant que SDBA, ne font pas partie du champ de la présente mission. Leurs réflexions sur les SSBA ont cependant conduit les rédacteurs du présent rapport à s'intéresser à elles.

Les DDE, héritières des services ordinaires des ponts et chaussées, exercent presque toutes des missions dans le domaine des bases aériennes. La DPSM a réalisé une enquête en 2004, en vue de connaître le nombre d'agents investis dans cette mission ; de son côté, la DCIA a réalisé une synthèse des comptes-rendus des réunions de concertation de 2003. Il en résulte, en chiffres ronds, que 1 000 personnes en ETP se consacrent aux bases aériennes dans les DDE ; c'est presque le double des effectifs des SSBA. 595 agents sont à statut Equipement, 405 sont à statut Défense. 800 sur les 1 000 (dont les 405 à statut Défense) sont affectés directement aux bases aériennes militaires ; le reste se trouve, soit dans des unités entièrement dévolues à des activités civiles, soit dans des cellules Constructions publiques, soit dans l'encadrement des DDE.

L'organisation et les effectifs varient considérablement d'un département à l'autre : si l'on met à part les DDE des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et de la région parisienne où il n'y a personne, les effectifs mis en œuvre s'échelonnent d'une partie de technicien supérieur (40 DDE, y compris celles des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et de la région parisienne déclarent affecter à la mission moins que 1 personne en équivalent temps plein) à une moitié de service (DDE de la Haute-Garonne avec 65 ETP) et même à un service (DDE des Alpes-Maritimes, avec 45 ETP). Lorsque la DDE a en charge une base aérienne militaire, il est presque systématique que les effectifs soient regroupés dans une subdivision des bases aériennes localisée à proximité immédiate des installations ; dans ce cas elle bénéficie, comme les SSBA, de la mise à disposition de personnels à statut Défense (essentiellement des ouvriers), de moyens matériels et d'une petite dotation de fonctionnement spécifique. Certaines DDE bénéficient en outre de moyens matériels et d'une dotation de fonctionnement en provenance de la DGAC.

Les DDE seront affectées par la décentralisation des aérodromes d'Etat ; mais les effectifs en cause seront limités, car ces aérodromes ont en général déjà été confiés à des exploitants (CCI, collectivités territoriales, aéroclubs, etc.) qui ont pris en charge l'essentiel de la gestion et de la maintenance.

Dans le cadre de l'exercice 2005, la DPSM a prévu le rattachement des 595 agents à statut Equipement au programme AUIP.

Pour simplifier le problème, les rapporteurs proposent que les DDE n'ayant actuellement que peu d'activités dans le domaine des bases aériennes en soient définitivement déchargées. Leurs missions, qui consistent pour l'essentiel à participer au porter à connaissance (lorsqu'une collectivité décide de réviser son plan d'urbanisme) et à préparer le programme de l'équipe spécialisée des bases aériennes (voir ci-dessous, § 7, p. 26), pourraient être transférées, soit vers le SSBA le plus proche, soit vers une autre DDE, mieux équipée : le nombre de SDBA pourrait ainsi être divisé par 2. Un tel mouvement de coopération et de regroupement de moyens a déjà été observé entre la DDE de Maine-et-Loire et la DDE de la Loire-Atlantique. Toutefois, il ne faut pas attendre d'une telle mesure la libération d'un grand nombre d'agents pour d'autres tâches.

5 Le service technique des bases aériennes

Le STBA ne fait pas, lui non plus, partie du champ de la présente mission. L'étendue de ses compétences devrait s'accroître ; son nom devrait être changé en service technique de l'aviation civile

(STAC). Il a cependant des activités, qu'il devrait conserver, pour d'autres commanditaires que la DGAC, notamment l'armée de l'air, la Marine et quelques exploitants d'aéroports.

Ce service est le seul à pouvoir exécuter certaines missions, notamment celles relatives à la portance des chaussées aéronautiques, leur glissance et le dimensionnement des chaussées neuves et des renforcements ; ces missions doivent s'exercer sur tous les aérodromes, à commencer par les aérodromes militaires qui seront bientôt plus nombreux que les aérodromes civils d'Etat.

Dans le cadre de l'exercice 2005, la DPSM a prévu le rattachement de ses agents à statut Equipement (174 sur un total d'environ 300) au programme 6 : Transports aériens. Le chef du service envisage plutôt un rattachement de chacun de ses agents au programme sur lequel il travaille principalement ; il propose, pour ceux de ses agents à statut Equipement qui se consacrent aux bases aériennes militaires (79), le même rattachement que les SSBA, soit au programme 14 : AUIP. La répartition des effectifs serait la suivante :

AUIP :	79
Transports aériens :	130
Surveillance et certification :	83
Navigation aérienne :	4
Total :	296

Le STAC sera rattaché à la direction du contrôle de la sécurité ; on remarque que ce n'est cependant pas le programme Surveillance et certification qui sera le plus important en termes d'emplois (83), mais le programme Transports aériens (130).

6 La commande et le pilotage

Il est difficile de limiter des réflexions sur la stratégie et le pilotage au seul cas des SSBA, sans parler des SDBA et du STBA.

6.1 La situation actuelle

6.1.1 La commande

Du côté de l'**aviation civile**, sont codifiées les missions des SDBA, donc aussi celles des SSBA agissant en tant que SDBA, c'est-à-dire dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et ceux de la région parisienne (Décret n° 60-652 du 28 juin 1960 ⁸) :

« Les chefs des services départementaux des bases aériennes sont chargés, sous l'autorité des préfets, d'appliquer les directives du directeur de l'aviation civile dont ils relèvent en matière de :

- a) Gestion du domaine aéronautique ;*
- b) Etablissement des projets, préparation et exécution des travaux de construction, aménagement, remise en état et entretien des installations de génie civil aéronautique incombant à l'Etat ;*
- c) Contrôle des travaux de l'espèce lorsqu'ils n'incombent pas à l'Etat. »*

La commande provient donc, en principe, du DAC ; cependant, des circuits courts s'établissent avec le directeur de la navigation aérienne ou le chef de CRNA lorsqu'il s'agit d'opérations les concernant.

En ce qui concerne l'action des SSBA en tant que services régionaux, des instructions ont arrêté le principe que les chefs de SSBA sont les conseillers techniques des DAC, ce qui peut entraîner

⁸ *Journal officiel* de la République française du 7 juillet 1960. Décret modifié par les décrets n° 73-287, 81-301, 82-685, et 93-478.

ceux-ci à demander l'aide des SSBA en appui des DDE. C'est le cas systématiquement en ce qui concerne les enquêtes techniques sur les aérodromes (par exemple le contrôle des dégagements ou le contrôle de l'état des aires de mouvement). C'est le cas aussi lorsqu'il s'agit d'élaborer des documents de planification ou des plans d'exposition au bruit, puis de présenter ces documents aux responsables locaux (le mécanisme administratif d'approbation restant à la charge des DDE). Un circuit court s'est établi avec le chef du SBA pour la mise en place de la procédure administrative d'établissement des dossiers d'établissements connus pour la sûreté du fret aérien.

Certaines missions sont l'apanage du STBA : élaboration des plans de servitudes aéronautiques de dégagement, dimensionnement des chaussées aéronautiques, mesures de portance ou de glissance ; en général, le DAC saisit directement le STBA.

Du côté de l'**Armée de l'air**, le décret du 21 février 1951 (voir page 55) fixe la nature des missions des SLI et le principe de relations directes entre l'autorité militaire et « les services des bases aériennes » et le « service de la navigation aérienne ». Pour les SLI, la commande provient du directeur central de l'infrastructure de l'air pour les opérations importantes de travaux neufs, du général commandant la région aérienne pour les opérations intermédiaires (grosses réparations et travaux neufs d'importance secondaire) et du commandant de la base aérienne pour les opérations d'entretien et de maintenance.

L'action régionale des SSBA est fondée sur une instruction qui fixe le rôle des chefs de SSBA en tant que conseillers techniques des généraux commandant les régions aériennes ; le mécanisme est le même que dans le domaine de l'aviation civile. Les plans directeurs d'aménagement des bases aériennes militaires sont élaborés systématiquement par les SSBA et par le STBA.

6.1.2 *Le dispositif de pilotage*

Dans le domaine de l'**aviation civile**, les commandes, émanant du donneur d'ordres DGAC et de ses représentants locaux, sont honorées par les services en l'absence de toute coordination ou pilotage central.

Cette réalité présente évidemment un certain nombre d'inconvénients.

L'activité effective des SSBA est très mal connue des donneurs d'ordre centraux de la DGAC, y compris du SBA qui est pourtant la tête de réseau, en l'absence de comptes rendus mais aussi et surtout les activités se conforment à des habitudes et des besoins qui ne sont priorisés qu'au niveau local. Cette situation résulte en partie de la rédaction de la dernière version du décret n° 60-652 du 28 juin 1960 (celle de 1993), qui institue les directions de l'aviation civile comme seuls services déconcentrés compétents dans le domaine de l'aviation civile.

Du côté de l'**Armée de l'air**, par contre, il existe un dispositif de pilotage formalisé. Pour l'application du décret de 1951, le directeur général de l'aviation civile, le directeur central de l'infrastructure de l'air et le directeur du personnel, des services et de la modernisation se mettent en relation afin de conclure un protocole dont l'objet est de « préciser les conditions d'intervention du ministère de l'équipement pour le compte du ministère de la défense, en ce qui concerne l'infrastructure aéronautique affectée à l'armée de l'air et l'infrastructure de la direction des centres d'expertise et d'essais ». Ce protocole est conclu habituellement pour une durée de 5 ans ; toutefois, le dernier a pris effet le 1^{er} janvier 2002 pour une durée limitée à 3 ans, mais il est tacitement reconductible (annexe 5, page 57).

Depuis 1995, le protocole (§ 3.2.2) a institué un mécanisme de **concertation locale** sous la forme de réunions annuelles entre chaque commandant de base aérienne militaire et le chef du SDBA qui le soutient, en présence du conseiller technique du général commandant la région aérienne, afin d'examiner l'avancement des travaux et de vérifier que les moyens mis en œuvre sont satisfaisants ; chaque réunion de concertation donne lieu à l'établissement d'un compte-rendu et, éventuellement à la

signature d'un contrat d'objectifs. Les comptes-rendus sont examinés d'abord par les chefs de SSBA, puis par le directeur de la DCIA et celui de la DPSM.

Depuis 2002, le protocole a institué un mécanisme de **concertation au niveau central**, décrit dans le paragraphe § 3.2.1 ; ce mécanisme conduit le directeur de la DCIA et celui de la DPSM à se rencontrer tous les ans ; il en résulte des modifications des effectifs autorisés des SDBA-SI.I.

6.1.3 *Fonctionnement en réseau et échanges informels*

La DCIA organise tous les ans une réunion de travail avec les chefs de SLI, en présence du chef du STBA, au cours de laquelle sont exposés et débattus les principes de l'action des différents services concernés. La dernière a eu lieu à Paris le 7 décembre 2004 ; il est arrivé que cette réunion soit organisée en province.

La DCIA organise en outre des réunions de coordination avec le réseau technique des bases aériennes (les 3 SSBA et le STBA), afin de répartir la charge. Il s'agit, d'une part, de l'aide à apporter aux DDF, et, d'autre part, des missions pour lesquelles le réseau technique dispose, de fait, d'une exclusivité de compétence : l'étude des plans de planification et de protection, la rénovation des balisages (apanage du SSBA-SO), les mesures de portance et de glissance des chaussées aéronautiques (apanage du STBA), etc. La dernière a eu lieu à Paris le 25 juin 2004.

Pour chacune de ses missions, chaque SDBA examine s'il peut la prendre en charge lui-même ; sinon, il cherche un appui auprès du SSBA le plus proche, puis auprès du STBA. Les SSBA ne disposent pas tous d'agents compétents dans toutes les spécialités ; un SDBA peut donc être renvoyé vers un autre SSBA que le plus proche. La connaissance mutuelle des 3 SSBA et du STBA est confortée par des réunions entre ces 4 services ; en principe, elles sont annuelles. Cette répartition de la charge de travail, d'initiative déconcentrée, complète, pour les activités militaires, les répartitions pilotées par la DCIA en liaison avec le réseau technique et les ajustements opérés au niveau des effectifs autorisés, nécessairement très lents. Pour les activités civiles, il n'existe pas d'autre mécanisme de régulation.

Le SBA organise deux fois par an une réunion avec les directeurs de l'aviation civile pour diffuser la doctrine et des informations sur l'avancement des travaux des administrations centrales civiles et, éventuellement, pour passer des commandes ; les chefs des SSBA et le chef du STBA participent à ces réunions qui sont organisées à Paris ou en province. Les représentants des principaux SDBA y ont été conviés il y a quelques années, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Le STBA organise une fois par an une journée technique en collaboration avec le laboratoire central des ponts et chaussées ; les sujets traités portent en général sur les chaussées aéronautiques.

Les SSBA du Sud organisent (depuis une dizaine d'années pour le SSBA-SO, plus récemment pour le SSBA-SE) des rencontres régionales du réseau des bases aériennes à raison d'une par an dans le Sud-Ouest et une par an dans le Sud-Est : des thèmes techniques donnent lieu à exposés et débats, mais ces rencontres ont aussi pour objet de solidariser les membres du réseau et de faciliter les coopérations. Le chef du service des bases aériennes y participe souvent en personne : c'est, pour lui, l'occasion de faire part aux SDBA des principales évolutions de doctrine et de recueillir les réactions de la base. Le directeur central de l'infrastructure de l'air n'y participe pas personnellement, mais il envoie régulièrement ses principaux adjoints : là encore c'est l'occasion d'échanges de messages. C'est la seule occasion d'échanges systématiques entre les SDBA et les services centraux de la DGAC. Rien de tel n'est organisé à destination des SDBA du Nord.

Certains directeurs de l'aviation civile organisent une fois par an des réunions avec les SDBA de leur région.

Des formations spécifiques aux bases aériennes sont organisées, soit par le service des bases aériennes, soit par le STBA ou les SSBA. Une instance nationale de formation, à laquelle participaient les représentants syndicaux, a fonctionné pendant quelques années.

6.2 La situation future

6.2.1 *La commande*

L'analyse ci-dessous résulte, pour les rapporteurs, de la connaissance qu'ils ont des intentions des différents acteurs et des projets de textes d'organisation en préparation.

Du côté de **l'armée de l'air**, les mêmes services que maintenant devraient être demandés aux SLI, aux SSBA, au STBA et au SINA ; les autorités militaires ont manifesté leur attachement au décret de 1951 et, de manière plus large, au maintien des liens existants entre le ministère de l'équipement et le service d'infrastructure de la Défense. Le dispositif existant devrait donc être reconduit avec quelques adaptations : la principale sera le remplacement du directeur central de l'infrastructure de l'air par le nouveau directeur de l'infrastructure.

Du côté de **l'aviation civile**, il est prévu de modifier une nouvelle fois le décret n° 60-652 du 28 juin 1960 ; l'article qui contenait les alinéas décrivant les missions des chefs des services départementaux des bases aériennes devrait disparaître purement et simplement.

Toutefois, le directeur général de l'aviation civile prévoit que « *plusieurs domaines de compétence des SSBA devraient continuer d'être exercés pour le compte de la DGAC, comme la collaboration technique avec le STBA, la sûreté, l'ingénierie pour la DNA* » (voir la lettre de mission en Annexe 1, page 29). En l'absence de texte réglementaire, c'est donc par voie contractuelle ou protocolaire que les SSBA et SDBA devraient se voir confier leurs missions. Les commanditaires pourront être des directions d'administration centrale ou des directions locales.

La DNA a été un commanditaire important ces dernières années, puisque tous les CRNA (sauf le CRNA Ouest) ont été agrandis ou reconstruits, les radars secondaires mono-impulsion ont été construits, de nombreuses tours de contrôle et de nombreux blocs techniques ont été reconstruits ou modernisés. Il reste à achever la restructuration du CRNA Sud-Ouest et celle du site Mignet à Aix-en-Provence ; il subsiste cependant plusieurs tours de contrôle à moderniser ; outre la modernisation du CRNA Ouest, le sous-directeur (Opérations et techniques) de la navigation aérienne prévoit, pour les années qui viennent, un programme presque continu d'ajustements, tels que celui qui vient d'être décidé pour la centrale électrique du CRNA Nord ; pour ce programme, le recours au réseau des bases aériennes sera indispensable. En outre, il faudra assurer la maintenance de ce patrimoine. La contractualisation des missions des SSBA et SDBA devrait être conclue au niveau local de la DSNA pour la maintenance et au niveau central pour les opérations importantes.

La future direction de la régulation économique (DRE) pourra solliciter les SSBA et SDBA pour l'exercice d'une partie de la tutelle des concessionnaires d'aéroports ; toutefois, le nombre de ces concessionnaires va être fortement réduit par la décentralisation ; par ailleurs, les SSBA et SDBA n'étaient plus très impliqués dans cette mission ces dernières années. La DRE ne sera donc pas un client important. La contractualisation devrait être conclue au niveau local avec les DAC, les SSBA et SDBA pouvant être sollicités pour donner un avis sur la valorisation des travaux à entreprendre par les concessionnaires.

La future direction du contrôle de la sécurité (DCS) sollicitera en priorité le futur STAC, qui lui sera rattaché, pour ses missions relatives aux aérodromes : élaboration des documents de protection des aérodromes (plans de servitudes aéronautiques de dégagement, servitudes radioélectriques) et pour la certification. Les plans de servitudes aéronautiques de dégagement sont actuellement tous élaborés par le STBA, mais celui-ci sera confronté à une énorme charge puisqu'il aura à appliquer de nouvelles normes ; en outre, il a pris du retard ces dernières années ; il cherchera donc à se faire aider par les SSBA. L'instruction et la mise en application des documents de protection reviendra naturellement aux SSBA et SDBA. Pour la certification, des équipes pluridisciplinaires devraient être constituées au cas par cas ; ces équipes pourraient réaliser leurs audits sur des aérodromes en dehors de leurs zones d'activité habituelles (comme pour les audits de sûreté actuels). Pour les SSBA

et SDBA, la commande dans les domaines qui viennent d'être cités devrait venir de la DCS, directement ou par l'intermédiaire du STAC. La certification des aéroports ne supprimera pas tous les contrôles à réaliser sur place ; les SSBA devraient continuer à s'assurer des dégagements et de la qualité des aires de mouvement ; dans ce cas, la commande devrait venir des DAC.

La future direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) devrait solliciter les SSBA et SDBA pour l'élaboration, l'instruction et la mise en application des plans d'exposition au bruit ; elle devrait également le faire pour la planification, le suivi et les études d'impact des grands projets d'infrastructures aéroportuaires ; l'activité actuelle des SSBA dans le domaine de la sûreté (notamment la sûreté du fret) devrait être maintenue sous sa direction. Pour les SSBA et SDBA, la commande pourrait provenir directement de la DAST ; au niveau local, une bonne coordination avec les DAC et les échelons déconcentrés de la DSNL seront indispensables. Au titre de l'aviation légère, les directeurs de l'aviation civile et leurs délégués territoriaux demanderont aux SSBA d'aider les créateurs d'aérodromes à élaborer leurs documents de planification : la commande sera alors locale.

Enfin, les directeurs de l'aviation civile ne manqueront pas de solliciter les SSBA et SDBA pour la maintenance du patrimoine immobilier (bureaux, logements de fonction). La commande sera locale.

Dorénavant, toutes les commandes en provenance de la DGAC ou de ses échelons locaux devront donner lieu à l'établissement de conventions ou de protocoles. Si cela n'était pas imposé par la modification du décret de 1960, il faudrait le faire quand même pour bien fixer les tâches des uns et des autres. Les SSBA ont déjà éprouvé cette nécessité, aussi bien à propos d'importantes opérations en capital qu'en ce qui concerne les tâches quotidiennes ; ils disposent déjà d'un sérieux savoir-faire. S'ils ont des conséquences financières, les conventions ou les protocoles auront valeur de délégation de gestion au sens du décret n° 2004-1085.

6.2.2 *Le dispositif de pilotage à mettre en place*

La réforme de la DGAC, qui conduit à une augmentation substantielle du nombre des interlocuteurs et donneurs d'ordres des SSBA et SDBA, et les nécessités engendrées par la L.O.I.F imposent la mise en place d'un véritable dispositif de pilotage de l'activité de ces services. Il s'agit en fait, sous l'autorité du directeur de programme, de mettre en place une instance de responsabilité en charge de déterminer les grandes orientations, négocier les objectifs avec les donneurs d'ordre, définir les priorités et les fixer aux services, établir les indicateurs d'activité liés à ces objectifs et enfin en assurer le contrôle interne. Cette instance de pilotage aura évidemment en charge de s'assurer des moyens matériels et financiers ainsi que leur provenance en les négociant au même titre que les objectifs, mais aussi d'assurer le suivi des moyens en personnels : disponibilité, recrutement, formation et évaluation.

Il est clair que la mise en place d'un tel dispositif de pilotage nécessite de la part du directeur de programme, ou de celle de ses collaborateurs en charge, une bonne connaissance des métiers concernés. **La DGUHC n'est probablement pas bien équipée pour cela actuellement : elle devra se renforcer.**

Du côté de l'armée de l'air, le dispositif actuel, avec ses mécanismes de concertation au niveau central et au niveau local, devrait être maintenu, puisqu'il a démontré son efficacité.

La pratique des protocoles triennaux ou quinquennaux, qui formalisent ce dispositif de pilotage, devrait être reconduite ; il faudra seulement effectuer un toilettage du texte ; par exemple, la DPSM devrait être remplacée par la direction de programme (la DGUHC) et la DCIA par la future direction unique ; se pose en outre la question du STBA (voir ci-dessous). Toutefois, le ministère de la défense devrait renoncer à s'engager, dans l'annexe 2 au protocole, sur des effectifs en personnel d'exploitation aussi importants que maintenant, puisque, de manière chronique, il se révèle incapable de tenir ses engagements. La direction de programme devrait l'encourager à prévoir l'externalisation d'un

volume croissant de tâches de maintenance, en mettant en place les financements nécessaires : on peut compter sur la DGUHC sur ce point.

Les rapporteurs recommandent d'étendre ce dispositif au domaine civil. Devrait être fixé le principe d'une **concertation au niveau central** sous la forme d'une réunion annuelle entre la direction de programme et la DGAC ; celle-ci devra désigner son représentant. Devrait être arrêté le principe de la **concertation locale**, entre les chefs de SSBA ou SDBA et leurs correspondants, qui pourraient être les futurs délégués territoriaux de l'aviation civile. Devrait être rappelée la nécessité de conventions ou de protocoles locaux valant, éventuellement, contrats d'objectifs et/ou délégations de gestion.

Pour formaliser ce dispositif, les rapporteurs recommandent la préparation et la signature d'un protocole national entre la DGAC et la DGUHC, pour une durée de 3 ou 5 ans, comme pour le protocole avec la Défense. Par rapport à ce dernier, il comporterait plusieurs particularités ; il devrait :

- fonder le principe de l'intervention de services dépendant dorénavant de la DGUHC au bénéfice de la DGAC (dans le cas de la Défense, cela n'est pas nécessaire, puisqu'il existe un décret) ; il devrait autoriser l'établissement de relations directes entre, d'une part, la DGAC et ses différents échelons, et, d'autre part, les SSBA et SDBA ;
- fonder le principe de la mise à disposition, par la DGAC, d'agents à statut Aviation civile (cas du SSBA-IF, notamment) ;
- fixer le mécanisme de la prise en charge de l'action sociale au bénéfice des agents des SSBA : prise en charge directe, totale ou partielle, par la DGAC, ou remboursement par la DGUHC, au niveau central ou au niveau local, des frais exposés par la DGAC. Le dispositif qui existe actuellement entre la DGAC et Météo France pourrait servir de modèle ;
- fonder les principes de la formation ; par exemple, devrait être poursuivie l'organisation du stage « Prise de poste bases aériennes », avec le concours de l'école nationale de l'aviation civile, car il est fort bien apprécié par ceux qui en ont bénéficié ; les initiatives prises par les SSBA devraient être orientées et coordonnées ;
- préciser l'identité et l'étendue des missions des services chargés de la gestion de ce qui restera du domaine aéronautique après la décentralisation ;
- fixer les modalités de la prise en charge d'opérations de travaux neufs au bénéfice direct des SSBA et SDBA (construction ou reconstruction de locaux pour le SSBA-SO, le SDBA de Pointe-à-Pitre, etc.) (il est rappelé que lorsqu'il s'agit de subdivisions des bases aériennes militaires, c'est la Défense qui prend en charge ces dépenses).

Concernant l'étendue des missions dévolues aux SSBA et SDBA, la DGAC devrait cesser de maintenir l'ambiguïté actuelle sur les aides que certains SDBA (cas de Marseille, Poitiers, Cayenne déjà cités ci-dessus, page 8) continuent d'apporter aux exploitants d'aérodromes dans le domaine de l'entretien (sauf dans le cas des équipes spécialisées des bases aériennes : voir ci-après § 7, p. 26) ; pour cela elle devrait cesser de financer des engins d'exploitation, directement ou par l'intermédiaire des DAC, sauf si cela est nécessaire à l'entretien des parties du domaine restant à la charge de la DGAC.

Enfin, concernant la concertation au niveau central, il pourrait être prévu que la réunion annuelle soit commune aux aviations civile et militaire : cela devrait permettre de réaliser des arbitrages si cela s'avère nécessaire, au sein d'une véritable instance de pilotage, telle que suggérée ci-dessus.

Au-delà du pilotage interne et tout particulièrement dans la mesure où l'activité des services s'exerce pour le compte de donneurs d'ordre externes, un contrôle « externe » doit pouvoir être exercé. Ce rôle, rempli aujourd'hui par l'IGACEM, ne doit pas être abandonné. Au-delà de l'inspection de régularité de la gestion il apparaît souhaitable que le CGPC continue d'exercer un contrôle de l'activité « métier » au travers d'inspecteurs compétents.

Reste le problème du STBA : si son personnel est réparti entre 4 programmes de la loi de finances, la partie dévolue aux bases aériennes militaires devra être incorporée au protocole entre la

DGUHC et la direction de l'infrastructure de la Défense ; si son personnel est entièrement rattaché au programme Transports aériens de la loi de finances, la DGAC devra conclure un protocole avec la direction de l'infrastructure de la Défense. En tous cas, la Défense ne pourra pas se passer des services rendus par le STBA, notamment dans les problèmes de chaussées aéronautiques.

Les rapporteurs suggèrent que les trois protocoles évoqués ci-dessus soient fondus en un seul, avec trois signataires.

6.2.3 Fonctionnement en réseau et échanges informels

Les nouveaux principes d'organisation et de pilotage ne font pas obstacle au maintien des usages, réunions et rencontres évoqués ci-dessus au § 6.1.3. Leurs promoteurs devraient être encouragés à poursuivre leur action.

7 Les équipes spécialisées des bases aériennes (ESBA)

Il existe quatre ESBA. Trois sont rattachées aux DDE de la Haute-Garonne, du Rhône et du Haut-Rhin ; la quatrième est rattachée au STBA à Bonneuil-sur-Marne.

Le personnel est constitué :

- d'ouvriers des parcs et ateliers hors compte de commerce et de fonctionnaires des corps techniques et administratifs de l'Équipement (encadrement) pour les 3 ESBA rattachées à des DDE ;
- d'ouvriers de l'aviation civile et de fonctionnaires des corps techniques Équipement et Aviation Civile pour l'ESBA rattachée au STBA.

Les effectifs totaux sont d'une cinquantaine de personnes : moitié dans l'ESBA de Bonneuil, moitié répartie entre les trois autres ESBA.

Les ESBA sont dotées de matériel lourd qui leur permettent, soit d'entretenir les plates-formes, notamment les pistes en herbe, soit même, dans le cas de l'ESBA de Bonneuil, de réaliser de véritables travaux de terrassement. La DGAC met à leur disposition les crédits nécessaires à l'entretien des engins, à l'achat de carburant et à la prise en charge de frais de déplacement. Il n'y a pas eu de renouvellement de matériel depuis plusieurs années ; celui-ci est donc relativement âgé.

A la demande du chef du SBA, les ESBA ont fait l'objet d'un « Rapport sur les modalités de fonctionnement et d'investissement des ESBA » en juin 1999, signé de M. Robert Maud, directeur adjoint de la DDE de la Haute-Garonne ; ce rapport conclut à une amélioration du pilotage des ESBA et à l'amélioration de l'évaluation du service rendu ; il ne conclut pas à la réduction de leurs activités.

Les interventions des ESBA se font essentiellement sur les petits aérodromes, qui sont dévolus à l'aviation légère ; elles sont gratuites, quelle que soit la domanialité de l'aérodrome, qu'il y ait un gestionnaire ou que l'aérodrome soit exploité en régie directe des services de l'État. Le programme est arrêté chaque année par la DGAC. En 2004, le programme prévoit, pour les 3 ESBA rattachées à des DDE (le STBA n'a pas fourni d'éléments permettant de faire le calcul) la répartition suivante en valeur :

aérodromes d'Etat exploités en régie décentralisables :	26 %
aérodromes d'Etat amodiés décentralisables :	12 %
aérodromes d'Etat amodiés non décentralisables :	11 %
aérodromes créés par d'autres que l'Etat :	51 %

Outre le fait que ce type d'intervention gratuite pour compte de tiers peut aujourd'hui se révéler dans certains cas critiquable au regard des règles de dévolution des marchés publics, la

décentralisation ne devrait plus permettre ce type d'intervention. Dès lors se pose la question du devenir de ces équipes.

La mission, objet du présent rapport, ne porte que sur trois ESBA qui « sont gérées par les DDE et n'ont pas vocation à faire partie de la DGAC réorganisée ». Les rapporteurs ont envisagé de rattacher les personnels concernés au parc départemental de la DDE de leur implantation en les intégrant au compte de commerce et en les intégrant dans la réflexion sur le devenir des parcs dans le cadre de la décentralisation. Ce rattachement aurait pour contrepartie, dans le cadre de la décentralisation, le transfert des dotations consacrées par la DGAC à cette activité, soit environ 1 400 000 € par an ⁹, vers les propriétaires d'aérodromes, afin de permettre à ceux-ci de faire faire les travaux requis, soit par le parc départemental, soit par l'entreprise de leur choix. Cette solution ne paraît pas très efficace, car elle conduit à un émiettement de la dotation de la DGAC entre des propriétaires d'aérodromes qui seront probablement très nombreux et qui entreront en possession de leur domaine à des dates variables d'un endroit à l'autre ; en outre elle néglige les aérodromes qui ont déjà d'autres propriétaires que l'Etat et qui bénéficient néanmoins des prestations des ESBA.

Les rapporteurs observent cependant qu'il n'y a aucune raison de traiter les 3 ESBA rattachées à des DDE différemment de celle de Bonneuil : le statut des personnels ou le service de rattachement ne change rien au problème. Or, le chef du STBA a proposé de rattacher l'ESBA de Bonneuil au programme 6 : Transports aériens et de maintenir les activités de l'équipe comme auparavant (mêmes aérodromes, même gratuité) avec, toutefois, une réduction progressive de celles-ci, au fur et à mesure du départ du personnel à la retraite et de la réforme des engins. Ce rattachement est pertinent, puisque les nouveaux textes d'organisation de la DGAC prévoient la création d'une mission Aviation légère (chargée, notamment, « de participer à la promotion et de favoriser le développement de l'aviation de loisir et sportive ») au sein de la nouvelle direction des affaires stratégiques et techniques, elle-même acteur important du programme 6. La solution proposée par le chef du STBA est applicable de la même manière pour les ESBA rattachées aux DDE : c'est celle que proposent les rédacteurs du présent rapport.

8 Conclusion

Le présent rapport s'est attaché à répondre à la commande : description du fonctionnement actuel des SSBA, examen de leurs activités, évolutions possibles. La quantification des moyens dont disposent ces services, aussi bien en personnel qu'en moyens financiers de fonctionnement devrait permettre de bien préparer la loi de finances pour 2006.

Pour ce qui concerne les équipes spécialisées des bases aériennes, il propose qu'elles soient toutes rattachées au même programme « Transports aériens », qu'elles soient intégrées à des DDE ou au futur service technique de l'aviation civile.

A l'occasion de l'exécution de leur mission, les rapporteurs ont mis en évidence que le fonctionnement des SSBA, étroitement lié à l'activité de ce que l'on appelle actuellement le « réseau des bases aériennes » (comprenant le STBA, les SSBA et les SDBA) ne pouvait que très difficilement en être dissocié.

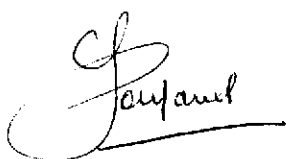
Cet examen conduit les auteurs à proposer la suppression d'une cinquantaine de SDBA et le transfert de leurs attributions résiduelles, actuellement très faibles, vers les SSBA ou d'autres SDBA ; ceux-ci perdraient leur caractère strictement départemental. La mise en œuvre de cette proposition, si elle est retenue, nécessite un examen détaillé, SDBA par SDBA ; cet examen sort du champ de la présente mission.

⁹ Soit environ 700 000 € pour les ESBA rattachées à des DDE, plus une somme estimée au même montant pour l'ESBA de Bonneuil. Le STBA n'a pas fourni le montant des sommes qu'il consacre à cette activité.

L'attention est particulièrement attirée sur les problèmes de gouvernance : ceux-ci vont prendre une importance accrue du fait de l'augmentation du nombre des commanditaires civils. Le directeur du programme d'accueil des SSBA aura un rôle déterminant dans le pilotage de ces services. La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, en sa qualité de futur directeur du programme « Aménagement urbanisme et ingénierie publique » n'est probablement pas bien équipée pour assurer cette fonction.

Le nouveau dispositif de pilotage pourra s'inspirer de celui qui existe déjà, qui porte sur l'ensemble du réseau des bases aériennes et qui a fait la preuve de son efficacité dans le domaine militaire. Il pourrait être étendu au domaine civil, en se fondant sur un ou plusieurs protocoles triennaux ou quinquennaux à passer entre la direction de l'infrastructure du ministère de la défense, la DGAC et la DGUHC. Ces protocoles s'inspireront avantagement du protocole actuel entre la DPSM, la DGAC et la DCIA, mais ils devront être adaptés, notamment dans le domaine civil : une liste de problèmes à résoudre figure dans le corps du présent rapport. Le dispositif de pilotage devra être rendu symétrique, pour mettre sur le même plan les activités civiles et les activités militaires.

Les rapporteurs ont ressenti des difficultés à formuler des propositions dans un cadre qui leur paraît mal adapté à un fonctionnement en réseau d'une activité spécifique. L'introduction dans le dispositif d'un nouveau partenaire, la DGUHC, dont les enjeux se situent ailleurs n'est pas étrangère au problème. Les aérodromes sont des ouvrages qui doivent permettre l'atterrissage et le décollage des avions en toute sécurité. Cette observation conduit à s'interroger sur le positionnement futur du STBA : outre la prise en charge de missions particulières ponctuelles, ce qui en fait un membre du réseau à part entière, celui-ci a la responsabilité de l'élaboration de la doctrine technique, laquelle ne peut pas se conduire dans de bonnes conditions sans synergie avec le terrain. Les principes de réorganisation, tels que prévus dans la perspective de l'application de la LOLF ne semblent pas permettre une optimisation du fonctionnement du « réseau des bases aériennes ». Cette question sortant du champ de la mission qui leur a été confiée, les auteurs du présent rapport pensent souhaitable que soit entreprise une étude approfondie du fonctionnement, du pilotage et du positionnement de l'ensemble de l'activité « Bases Aériennes » au sein du ministère de l'équipement.



Georges BORNAND

Ingénieur Général
des Ponts et Chaussées



Jean-Pierre LALANDE

Ingénieur Général
des Ponts et Chaussées

Annexe 1 : Lettre de mission



ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



direction
générale
de l'aviation
civile

Le Directeur Général

Note à l'attention de

Monsieur le Vice-président du CGPC
Monsieur le Chef de l'IGACEM

Paris, le 09 mai 2004

N° 040893 DG

Les principes de réorganisation de la DGAC et tout particulièrement la nouvelle architecture budgétaire élaborée en application de la LOLF ont conduit à positionner les SSBA, au sein de la mission interministérielle « Politique des territoires », dans le programme « aménagement, urbanisme et Ingénierie publique » au sein de l'action « appui technique aux autres ministères », c'est-à-dire hors des programmes et actions concernant la DGAC.

Une telle option ne devrait pas, pour autant, se traduire par la disparition des relations de travail entre les SSBA et la DGAC.

En effet, plusieurs domaines de compétence des SSBA devraient continuer d'être exercés pour le compte de la DGAC, comme la collaboration technique avec le STBA, la sûreté, l'ingénierie pour la DNA. Il importe donc de préparer le cadre de ces relations dans le contexte de la future organisation de la DGAC et du ministère. Ce rattachement à un directeur de programme externe aux activités de l'aviation civile pose néanmoins la question du pilotage effectif de ces services qui sera partagé, entre une autorité « fonctionnelle » et une autorité « de moyens ». L'articulation entre ces autorités devra être précisée.

A cet effet, je souhaite que l'IGACEM et le CGPC me rendent un avis sur le sujet, traitant des points suivants :

- examen des activités actuelles des SSBA dans le domaine de l'aviation civile en distinguant selon les prescripteurs (DAC, STBA, SBA, DNA, organismes extérieurs), à partir des données et de la répartition des effectifs qu'ils ont remises à la DGAC ;
- évolution possible de ces activités en fonction notamment de la décentralisation et de la réorganisation de la DGAC (une évaluation, dans la mesure du possible, de cette nouvelle répartition d'activité en équivalent temps plein serait très utile) ; évolution induite le cas échéant des répartitions de compétences avec les DDE ;
- analyse de l'opportunité de formaliser les relations DGAC-SSBA-DGUHC et, dans l'affirmative, proposition d'un cadre relationnel (protocole, circulaires, etc.) et de ses grandes lignes ;
- analyse de l'impact possible sur le fonctionnement budgétaire dans le cadre de la LOLF.

50, rue Henry-Farman
75720 Paris cedex 15
téléphone :
01 58 09 38 60
télécopie :
01 58 09 49 39

.../...



direction
générale
de l'aviation
civile

- 2 -

Simultanément il convient d'analyser les éventuels impacts en matière de gestion des ressources humaines de cette option de réorganisation par rapport à la situation actuelle (à la fois en ce qui concerne les quelques agents gérés par la DGAC et affectés dans les SSBA et les agents gérés par la DPSM).

Il y aura lieu d'analyser, d'une part la phase transitoire entre la réorganisation de la DGAC (en principe début 2005) et la mise en œuvre de la LOLF (début 2006) et, d'autre part, la situation définitive à partir de 2006.

D'autre part, les équipes spécialisées des bases aériennes (LSBA), à l'exclusion de celle intégrée au STBA, sont gérées par les DDE et n'ont pas vocation à faire partie de la DGAC réorganisée. En outre la décentralisation des aéroports ne manquera pas d'influencer les activités de ces équipes. Je souhaite que vous analysiez les évolutions probables des activités des ESBA et proposiez en conséquence un mode approprié d'articulation avec la DGAC (en distinguant au besoin une phase transitoire correspondant à la mise en œuvre de la décentralisation jusqu'en 2007 et une phase stabilisée au-delà).

Cette réflexion devra notamment tenir compte des directives d'évolution de l'ingénierie publique, soit pour compte de tiers, soit en tant que service constructeur pour l'Etat.

Eu égard aux contraintes de calendrier qui pèsent sur le processus de réorganisation de la DGAC, j'apprécierais de recevoir un rapport provisoire le 30 septembre 2004 et le rapport définitif le 30 novembre 2004.

Michel WACHENHEIM

Directeur Général de l'Aviation Civile

Annexe 2 : Extrait du rapport « Billhouet » : le réseau des services des bases aériennes

I. 1. - RAPPEL HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE

1.0. - A l'origine groupées au sein d'un même département ministériel, (le ministère de l'air a été créé par décret du 2 octobre 1928, et organisé par une loi du 30 juin 1933), l'aviation militaire et l'aviation civile se sont séparées, lorsque les attributions exercées dans le domaine civil par le ministère de l'air ont été transférées au ministère des travaux publics (décret 45 127 du 22 décembre 1945). Au sein de celui-ci, est créé un secrétariat général de l'aviation civile et commerciale (S.G.A.C.C.), (décret du 12 septembre 1946).

Le gouvernement par ce décret a souhaité maintenir comme cela existait à l'origine l'unicité du patrimoine aéronautique afin de disposer au moindre coût d'une infrastructure dans une large mesure polyvalente. Le S.G.A.C.C. a donc conservé des fonctions de réalisation et d'entretien de l'infrastructure aéronautique militaire.

Par contre a été confiée au ministère de la défense la tutelle des constructions aéronautiques.

Le S.G.A.C.C. est devenu ultérieurement le secrétariat général à l'aviation civile, puis la direction générale de l'aviation civile (D.G.A.C.) après création d'une direction de la météorologie autonome (décret du 30 mars 1976).

L'organisation et les attributions de l'administration centrale de la D.G.A.C. ont été fixées par un arrêté du 26 octobre 1978.

Cet arrêté a prévu au sein de la D.G.A.C. les directions, services et organismes suivants :

- l'organisme du contrôle en vol,
- la direction de la navigation aérienne, chargée d'assurer la sécurité et la régularité de la navigation aérienne,
- la direction des programmes aéronautiques civils, chargée de l'élaboration des programmes de recherche, d'études et de construction des aéronefs civils et du suivi de l'exécution,
- le service des bases aériennes (voir I.1),
- le service des transports aériens, chargé d'effectuer des études nécessaires à la définition des besoins et des programmes de développement de l'aviation civile, de contrôler et de coordonner du point de vue administratif, économique et commercial l'exploitation et l'équipement des activités aéronautiques et de participer à tous travaux et négociations de caractère international concernant l'aviation civile.
- le service de la formation aéronautique et du contrôle technique, chargé de l'ensemble des questions relatives à la formation aéronautique, de la gestion des moyens nécessaires à cette formation, de l'établissement et de l'application de la réglementation relative au personnel navigant, de l'établissement et de l'application de la réglementation technique relative à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des aéronefs civils,
- le service du personnel et de la gestion chargé d'étudier et de préparer les règlements concernant l'organisation des personnels, de préparer le budget et d'organiser la comptabilité de la D.G.A.C.

1.1. - Dans le cadre de cet arrêté, ont été fixées les attributions du service des bases aériennes (S.B.A.) qui succède à la direction des bases aériennes (D.B.A.).

L'article 6 de l'arrêté indique que :

« le service des bases aériennes est responsable de la création de l'aménagement et de l'entretien de l'infrastructure aéronautique ; il administre le domaine aéronautique ; il contrôle la gestion et le fonctionnement des équipements économiques et commerciaux des aéroports. En fonction des besoins civils et militaires intéressés, il :

- dresse les plans d'équipement de l'infrastructure intéressant l'ensemble des aéroports ;
- établit et fait approuver les schémas directeurs, les plans de masse et les plans de dégagement des aéroports ;
- apprécie les besoins des usagers des aéroports, compte tenu de la politique d'exploitation commerciale aéroportuaire ainsi que de la politique de développement de l'infrastructure destinée à l'aviation générale et définit les caractéristiques et installations de ces aéroports ;
- établit les programmes, dresse les projets, procède aux opérations domaniales et exécute les travaux des ouvrages, bâtiments et installations immobilières construits par l'Etat sur les aéroports civils ainsi que ceux des immeubles destinés aux besoins propres des services de la direction générale de l'aviation civile et de la direction de la météorologie ;

- participe à l'élaboration des programmes de logement des personnels de l'aviation civile et de la météorologie et en assure la réalisation ;
- dresse les projets et exécute les travaux qui lui sont demandés pour répondre à leurs besoins aéronautiques propres, par les divers départements civils et militaires ;
- coordonne l'élaboration et l'application des réglementations relatives à la création, à l'affectation et à la mise en service des aérodromes ;
- assure la tutelle et le contrôle des établissements publics, collectivités et organismes dans leur activité de conception, de création ou d'exploitation des aérodromes civils. »

Il y a lieu de noter que le souci d'unicité dans la conception des infrastructures aéronautiques civiles et militaires ressort bien de ce texte.

1.2. - Les attributions et l'organisation du service technique des bases aériennes (S.T.B.A.) ont été fixées par une décision du 18 janvier 1952.

Cette décision indique que le S.T.B.A. est un service extérieur (article 1) et qu'il joue le rôle d'ingénieur-conseil dans les techniques des infrastructures aéronautiques auprès des administrations centrales (ministère des travaux publics des transports et du tourisme, secrétariat d'Etat à l'air, secrétariat d'Etat à la marine), auprès de l'établissement du matériel des bases aériennes (E.M.B.A.) et auprès des services extérieurs d'exécution des bases aériennes (article 2).

(A noter que par arrêté du 1^{er} mars 1966 l'EMSA et le STBA ont été fusionnés).

On constate que le STBA est le conseil de tous les départements ministériels dont les attributions comportent des activités aéronautiques.

Des échelons décentralisés du STBA ont été mis en place par une décision du 10 juin 1966 du directeur des bases aériennes d'abord sous forme d'agences régionales au sein des Services Spéciaux -des Bases Aériennes (voir ci-dessous) puis par décision du 1^{er} août 1969 comme échelons techniques régionaux à la disposition des directions régionales de l'aviation civile Sud-Est et Sud-Ouest. (A noter que le STBA joue le rôle d'ETR pour la Direction régionale de l'aviation civile Nord).

En matière d'études, les activités du STBA sont les suivantes :

- activités générales, ce sont
 - la participation à des groupes de travail nationaux et internationaux (OACI notamment) dans tous les domaines traitant des bases aériennes
 - les activités d'enseignement, de réception et de formation de stagiaires français et étrangers
 - la promotion à l'étranger de l'ingénierie aéroportuaire et des équipements français
 - la tenue à jour de la documentation administrative et technique au profit de l'ensemble des services des bases aériennes.
- études générales :
 - élaboration de la doctrine française et sa diffusion en France et à l'étranger (normes, méthodologies d'études, etc...)
 - réalisation ou pilotage des recherches correspondantes
 - rassemblement du savoir faire français, synthèse, publication et diffusion
- études particulières :
 - Avis, conseils aux services locaux ou aux administrations centrales
 - Etablissement de documents réglementaires (APPM, PCG, servitudes, PEB, ...)
 - Etudes liées à la conception aéroportuaire
 - Etudes d'infrastructures particulières (faisabilité, programme, APS, APD, DCE, etc ...)
 - Essais, expertises

En outre, le STBA réalise certains travaux à son arrondissement de Bonneuil, successeur de l'EMBA il s'agit par exemple d'achat et d'entretien de matériel de sûreté et de protection, d'entretien de brins d'arrêt pour l'aéronavale, de la réfection de groupes électrogènes et de l'entretien des centrales électriques ainsi que de l'activité des équipes de terrassement en régie.

1.3. - A la suite du décret du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, le décret du 28 juin 1960 a créé dans la métropole une organisation régionale des services de l'aviation civile avec la mise en place de régions aéronautiques civiles. Ce décret a été modifié à deux reprises.

Le décret du 13 mars 1973 a transformé les régions aéronautiques en régions d'aviation civile, créé les districts aéronautiques et précisé le rôle du directeur de région vis à vis des services départementaux des bases aériennes.

Le décret du 1^{er} avril 1981 a transféré aux Directions régionales de l'aviation civile la passation des conventions de concession précédemment à la charge des services départementaux des bases aériennes.

L'article 3 du décret du 28 juin 1960 (modifié par les deux décrets ci-dessus indiqués) a donné au directeur régional de l'aviation civile autorité sur tous les services dépendant de la DGAC, à l'exception des services de la météorologie, des bases aériennes et d'autres organismes placés sous l'autorité directe du Directeur régional de l'aviation civile.

Son article 4 quater a indiqué les fonctions du chef de district en lui donnant autorité dans ses limites territoriales (en principe une région de programme) sur les services dépendant de la DGAC, à l'exception des services de la météorologie, des bases aériennes et d'autres organismes placés sous l'autorité directe du Directeur régional de l'aviation civile.

L'article 7 (modifié également) a fixé les matières dont ont la charge les services départementaux des bases aériennes. Ces services sont chargés :

- de la gestion du domaine aéronautique,
- de l'établissement de projets, préparation et exécution de travaux de construction, aménagement, remise en état ou entretien des installations de génie civil aéronautique incombant à l'Etat,
- contrôle de ces travaux lorsqu'ils n'incombent pas à l'Etat.

Les services départementaux des bases aériennes sont chargés dans ces matières, sous l'autorité du Commissaire de la République, d'appliquer les directives du Directeur régional de l'aviation civile.

Les décrets ci-dessus ont été suivis de circulaires d'application précisant leurs dispositions, notamment la circulaire du 23 mars 1973 (application du décret du 13 mars 1973) et circulaire du 7 mai 1981 qui a modifié la précédente.

La première circulaire a consacré la compétence spécifique des DRAC pour, dans le cadre des dispositions relatives aux pouvoirs des commissaires de la République, animer et coordonner l'ensemble des activités qui concourent au développement de l'aviation civile dans les limites de leur circonscription territoriale. Elle indique que dans les questions relevant de leur compétence les interlocuteurs habituels des instances départementales sont soit le chef de district (qui a également une action régionale), soit le chef du service local des bases aériennes.

La seconde circulaire a prévu la transformation des chefs de districts en délégués régionaux qui doivent recevoir du DRAC les plus larges délégations de responsabilités compatibles avec les moyens des services.

Cette circulaire indique également que les chefs de services départementaux des bases aériennes doivent désigner un coordonnateur pour l'ensemble des fonctions que ceux-ci exercent au profit de l'aviation civile (urbanisme, problèmes domaniaux, travaux d'entretien etc ...). Ce coordonnateur est le représentant du service dans la cellule de concertation dont le rôle sera évoqué ci-dessous.

1.4. - Les services spéciaux des bases aériennes (S.S.B.A.) sont au nombre de trois.

a) Le S.S.B.A./Ile de France

Celui-ci a été créé sous le nom de service spécial des bases aériennes de la Seine et organisé par une décision du 22 janvier 1947 après avoir existé antérieurement comme service des travaux de Paris. Il a pris le nom de SSBAIF par une décision du 29 septembre 1976 après avoir été dénommé service des travaux immobiliers aéronautiques de la région parisienne (STIARP).

Ses attributions et son domaine d'activités ont été fixés par un arrêté du 23 février 1945 (domaine d'activité dans le département de la Seine) et diverses décisions qui lui ont donné compétence sur l'ensemble des aérodromes ou installations aéronautiques dans les anciens départements de Seine et Oise et de Seine et Marne, à l'exclusion des aérodromes et installations relevant de la compétence d'Aéroports de Paris (créé par ordonnance du 24 octobre 1945 - article L 251-I et suivants du Code de l'aviation civile).

b) Le S.S.B.A. des Bouches-du-Rhône

Il a été créé par un arrêté du 26 août 1946 qui lui donne compétence dans le département de tous travaux, études et opérations relevant de la D.B.A.

c) Le S.S.B.A. de la Gironde

A été créé par arrêté du 9 novembre 1946. Il a compétence pour les travaux, études et opération dépendant de la D.B.A. dans le département et pour ceux concernant les bases et hydrobases de Biscarosse-Lahitte et Biscarosse-Hourtiquets (Landes).

*
* *

Les attributions exclusivement départementales des S.S.B.A. ont pris une extension régionale par la création des échelons techniques régionaux placés à disposition des directions régionales de l'aviation civile.

1.5. - Dans les départements où n'existent pas de S.S.B.A., les directions départementales de l'équipement (DDE) sont chargées dans la quasi totalité des cas du service local des bases aériennes.

Ces fonctions de service local des bases aériennes dévolues aux ingénieurs en chef des ponts et chaussées, ont été transférées aux DDE lors de la création et de l'organisation des services départementaux de l'équipement (décret 67.278 du 30 mars 1967).

Depuis la création du S.G.A.C.C., les services locaux des bases aériennes relèvent directement du directeur départemental de l'équipement dans les départements où n'existent pas de S.S.B.A.

2. - a.1. - Le rôle des bases aériennes vis-à-vis des aérodromes et installations de l'armée de l'air a été fixé par un décret du 16 septembre 1947 qui avait précisé les attributions respectives du ministère de l'air et du ministère des travaux publics en ce qui concerne les installations immobilières du département de l'air.

Ce texte a été remplacé par un décret du 21 février 1951 (modifié par le décret du 17 mai 1954) complété par un arrêté d'application du 22 février 1951 (modifié également le 18 mai 1954).

Ce décret reprend les principes de l'organisation qui avait présidé à la rédaction du décret de 1947 à savoir une unicité de vue et d'actions aussi complète que possible dans l'équipement et la gestion domaniale des aérodromes de toutes catégories comme mentionné précédemment.

Ce décret indique que le S.G.A.C.C. est chargé dans le cadre des programmes et règles générales fixés par l'armée de l'air :

- « des études, des travaux et des fournitures relatifs à la création, à l'aménagement et à l'entretien des bases aériennes, c'est-à-dire des aérodromes et des installations de toute sorte nécessaires à l'exploitation de ces aérodromes ;
- des mêmes opérations, en ce qui concerne les établissements qui, bien qu'étrangers au fonctionnement des aérodromes, ont avec ces derniers des installations ou des servitudes communes ;
- de la gestion du domaine des bases aériennes et des établissements visés à l'alinéa précédent ;
- de l'étude, de l'acquisition, du stockage et des distributions des bâtiments démontables, sauf les tentes de campement ; des grilles de revêtement de terrains et des matériels de balisage non radio-électriques et fixes nécessaires au département de l'air ; exceptionnellement (en cas d'impossibilité de la part du service du génie de l'armée de terre) des réparations importantes (4ème degré) sur les engins spéciaux du génie de l'air ;
- du contrôle de l'exécution par des établissements publics ou des sociétés nationales ou privées, sous tutelle administrative du secrétariat d'Etat à l'air, des installations immobilières financée sur le budget annexe des constructions aéronautiques ;
- des études, des travaux et des fournitures relatifs à la création, à l'aménagement et à l'entretien des ouvrages, bâtiments et installations étrangers aux bases aériennes dans les départements de la Seine, de Seine et Oise et de Seine et Marne et de la gestion du domaine correspondant ».

L'arrêté du 22 février 1951 donne autorité directe au département chargé des forces armées Air sur l'ensemble des services des bases aériennes (STBA, SSBA et SLC) pour l'exécution des opérations qui leur sont confiées.

A la suite, ont été publiés ou signés un certain nombre de textes dont les circulaires du 21 avril 1951 et un protocole SGACC du secrétariat d'Etat aux forces armées "Air" du 19 avril 1951 qui précisent les conditions dans lesquelles les services départementaux des bases aériennes travaillent pour le compte de l'armée de l'air.

Périodiquement, ce protocole est remis à jour. La dernière version du 2 juillet 1985 prorogée par avenant du 9 décembre 1986 a été passée entre la Direction générale de l'aviation civile, et la Direction du personnel pour le compte du MELATT, et la Direction de l'Infrastructure de l'air pour le compte de l'armée de l'air.

2. - a.2. - La Direction de l'Infrastructure de l'Air (décret février 1983).

La DIA a pour attribution, sur les directives de l'Etat-Major de l'armée de l'air, d'assurer :

- la gestion du domaine militaire attribué à l'armée de l'air,
- la préparation et l'exécution du budget de l'infrastructure de l'armée de l'air,
- la réalisation des programmes d'infrastructure de l'armée de l'air,
- la réalisation des programmes d'acquisition et de maintenance des matériels d'infrastructure, y compris des matériels de balisage lumineux des plateformes aéronautiques dont l'armée de l'air est affectaire.

Ces activités, assurées jusqu'en 1985 par le STNA et le STBA pour le compte de l'Armée de l'Air, ont été transférées à l'Entrepôt d'infrastructure de l'Air (EIA) de CHARTRES qui est devenu opérationnel au 1^{er} juillet 1985.

Dans le domaine de compétence précité, la DIA peut prêter son concours aux autres organismes du Ministère de la Défense. A ce titre, elle participe à la gestion de la partie du domaine militaire attribuée à la Direction des constructions aéronautiques (DCAé) et à la gestion des crédits d'infrastructure de cette direction.

La DIA est dirigée par un officier général de l'armée de l'air, lui-même assisté de 2 adjoints :

- un adjoint civil, du corps des ponts et chaussées, qui suit l'ensemble des activités de la Direction,
- un adjoint militaire qui assure la liaison avec l'EMAA et les organismes militaires.

2. - a.3. - Suite au rapport Meunier-Vialatte, une décision du 9 mars 1981 a fixé une nouvelle répartition des tâches entre ces deux ministères. Il est confirmé que les services locaux des bases aériennes exercent leur concours uniquement pour les aérodromes et leurs annexes. Le ministre de la défense prendra en charge par contre la passation des marchés de fourniture du matériel d'infrastructure. Le principe de la révision des textes de 1951 est confirmé à partir du dossier élaboré par un groupe interministériel ad hoc de 1977 à 1981.

Cette décision amène une nouvelle définition des tâches du S.T.B.A. au bénéfice de l'Armée de l'air. Une convention du 18 mars 1984 a défini les modalités d'intervention de ce service au profit du ministère de la défense.

Les activités du S.T.B.A. au profit du ministère de la défense sont classées en deux types.

- études particulières, s'exerçant essentiellement sous forme d'avis, de conseils, d'expertises, d'essais et d'études ponctuelles dans les domaines de la conception aéroportuaire, les chaussées aéronautiques, le bâtiment, l'électricité, l'énergie et les équipements divers,
- études générales et de recherche.

Ces activités s'exercent avec des moyens propres, en complétant ces moyens par des moyens extérieurs (location de matériel spécialisé, intervention d'organismes extérieurs ou en recourant à des organismes extérieurs).

Pour la poursuite d'effet des anciens textes et dans l'attente des nouveaux textes devant régir les relations des deux départements ministériels un protocole d'accord a été signé et reconduit annuellement pour fixer les conditions de fonctionnement des services extérieurs des bases aériennes apportant leur concours au ministère de la défense.

b) Pour ce qui concerne l'aéronautique navale, un décret du 14 janvier 1949 avait fixé les attributions du ministère des travaux publics et des transports et du secrétaire d'Etat aux forces armées « Air ». Ce décret a été abrogé par un décret du 15 septembre 1982 qui par analogie au système découlant pour l'Air du décret du 21 février 1951 et de l'arrêté du 22 février transfère au ministre de la défense les attributions relatives à l'infrastructure de l'aéronautique navale, mais l'article 3 permet au ministre de la défense d'utiliser les services extérieurs compétents relevant du ministre chargé de l'aviation civile.

De même le ministre chargé de l'aviation civile peut utiliser comme SLBA les services constructeurs propres à la marine (DTM) pour la mise en oeuvre des programmes dont il est chargé sur les installations civiles des aérodromes de l'aéronautique navale (Hyères le Palyvestre, Lorient Lann—Bihoué etc...).

c) Les dispositions relatives à l'aviation légère d'observation d'artillerie (devenue depuis aviation légère de l'armée de terre (ALAT) sont fixées par un décret du 3 mars 1952. L'article 8 de ce décret indique que la construction et l'entretien des pistes et bandes utilisées par l'aviation légère d'observation d'artillerie sont à la charge technique et administrative de la D.B.A.

d) Les services des bases aériennes s'occupent également d'installations autres que des aérodromes dépendant du ministère de la défense, Armée de l'air, ou direction des constructions aéronautiques etc... tel est le cas pour les ALA et le centre d'essais des propulseurs de Saclay.

I.2. - CONSTAT SUR LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES SERVICES DES BASES AERIENNES

1 - Lors de la création du S.G.A.C.C. et de la D.B.A. (voir ci-dessus) les services départementaux des Ponts et Chaussées constituèrent la quasi-totalité des services locaux des bases aériennes ayant en charge les aérodromes civils et militaires. De ce fait, leurs règles de fonctionnement furent calquées sur celles en vigueur dans les ponts et chaussées. Le ministre chargé de l'aviation civile exerçait sur ces services, par l'intermédiaire du SGACC et de la DBA, les autorités hiérarchiques et fonctionnelles.

Corrélativement comme on l'a vu ci-dessus les services des bases aériennes : STBA, SSBA et SLBA étaient pour les travaux de la Défense, suivant le décret de 1951, sous l'autorité directe du Ministre de la Défense (Air) et donc de son administration centrale concernée à savoir la Direction de l'infrastructure de l'Air.

L'inspection des services était faite dans le cadre de circonscriptions d'inspection générale des bases aériennes qui relève de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie.

2 – Les mesures de déconcentration commencées dans l'aviation civile à partir de 1960 ont modifié ce schéma d'organisation.

Comme cela a été indiqué ci-dessus les décrets du 28 juin 1960, 13 mars 1973 et 1^{er} avril 1981 ont mis en place les Directions régionales de l'aviation civile, créé des districts aéronautiques et précisé les matières que les S.L.B.A. ont en charge : la gestion du domaine aéronautique, les projets et leur exécution, le contrôle des travaux non exécutés par l'Etat.

Cette organisation a amené deux services qui n'avaient pas de relations fonctionnelles à intervenir sur les aérodromes.

De fait, en ce qui concerne les activités civiles la dualité des interlocuteurs pour les services départementaux (SLBA et district) devait se révéler une source de problèmes.

La circulaire précitée du 7 mai 1981 en constatant le problème de liaison entre les SLBA et les districts prévoit la mise en place au niveau du département de cellules de concertation comprenant le chef de district, le commandant d'aérodrome et le représentant du SLBA.

3 - Le rôle des ETR tel qu'il a été fixé par les décisions ci-dessus (paragraphe I.1.2.) est de réaliser les études des APPM, d'ouverture à la CAP et d'agrément à usage restreint, des plans de composition générale pour les aérodromes D et de certains C (régionalisés) ainsi que ceux des aérodromes C (nationaux) B et A sur la demande et les directives du STBA. Ces décisions indiquent que ces études devaient être faites en liaison étroite avec le chef de district.

Toutefois, comme le faisait remarquer Monsieur VILLIERS, Chef de l'IGACEM dans son rapport "Réflexions sur l'organisation et le fonctionnement des services chargés des Bases Aériennes" de mai 1985, depuis la mise en place des ETR leur rôle a évolué dans le sens du développement de leurs interventions régionales, dans tous les domaines de l'infrastructure aéronautique.

4 - En ce qui concerne leurs activités au profit du ministère de la défense, le STBA les SSBA et les SLBA dépendent fonctionnellement de ce département ministériel par l'intermédiaire de la DIA pour l'armée de l'air et de la DCTIM pour la marine. Le fonctionnement de ces services se fait dans le cadre des décisions et protocoles visés en I.2 ci-dessus.

Parmi leurs activités au profit de l'armée de l'air, il y a lieu de noter un rôle particulier dévolu aux chefs du STBA et des SSBA en tant que Conseillers techniques des généraux commandant les 4 régions aériennes.

4.1. - L'examen du fonctionnement des divers services de l'aviation civile et des bases aériennes en particulier montre qu'il résulte de traditions anciennes sur lesquelles a été apposé le résultat de modifications générales apportées par l'administration notamment en ce qui concerne la déconcentration.

Par ailleurs, la répartition des tâches au sein de l'aviation civile s'est modifiée au fil des années. La partie exploitation a pris une part plus importante vis à vis de la partie construction. Cette évolution s'est concrétisée notamment par celle du rôle du chef de district que l'on peut suivre en fonction des décrets de 1960, 1973 et 1981.

4.2. - L'augmentation de la compétence du directeur de la région aéronautique puis du DRAC à la suite du décret du 13 mars 1973 a amené celui-ci à se doter des moyens pour couvrir toutes les activités de l'aviation civile. Les décisions du 1^{er} août 1969 créant les ETR avaient doté les régions aéronautiques des éléments pour prendre en charge l'infrastructure aéronautique.

I.3. - NOMBRE D'AERODROMES ET TRAFIC AERIEN

(...)

I.4. - LES EFFECTIFS DES SERVICES DES BASES AERIENNES (en métropole)

Les chapitres précédents ont montré la diversité des services travaillant dans le domaine des bases aériennes : SBA, STEA, SSBA ou DDE mais aussi DIA, IGACEN, DRAC ...

La même diversité se retrouve dans les statuts des personnels. Ainsi, au 1^{er} janvier 1987, les effectifs de métropole sont répartis comme suit :

Services	Statuts MELATT	Statuts DGAC	Statuts ministère défense	TOTAUX
SBA	52	37		89
STBA	205	143	11	359
SSBA/IF	190	21	53	264
SSBA/SO	117		35	152
SSBA/SE	188		42	230
DIA	23		2	25
DTM (Rochefort et Lorient)	6		23	29
DDE	971		400	1 371
Sous-total	1 752	201	566	2 519
<u>Autres services</u>				
DRAC	32			32
IGACEM	21			21
<u>Services divers</u>				
STA - STNA - SFACT	30			30
Total général	1 835			2 602

N.B. - Dans les D.O.M. et T.O.M. on trouve au total 212 agents MELATT et 9 agents à statut ministère défense.

Remarquons que ce tableau ne prend pas en compte les agents du MELATT détachés dans d'autres services comme Aéroports de Paris ou Sofréavia par exemple.

1 - Les personnels MELATT

A noter en préambule, que parmi les 1 831 agents du MELATT recensés, figurent 243 agents non titulaires de catégorie A et B à statuts divers (en grande majorité relevant du statut 48-1018). Ces agents qui représentent une part non négligeable des effectifs de cette catégorie ne sont plus remplacés, ce qui constitue une source de difficultés importantes pour le fonctionnement des services en cas de mutation ou départ à la retraite.

Classés par catégories, les effectifs à statut MELATT se répartissent comme suit :

	Titulaires	Non titulaires	Effectif total	Pourcentage
Catégorie A	195	107	302	16 %
Catégorie B	309	136	445	24 %
Catégories C et D	411		411	22 %
Personnel d'exécution	673 *		673	37 %
	1 598 *	243	1 831	100 %

* dont 250 postes budgétaires en provenance de la Défense

- Personnel en DDE

Du personnel spécifique bases aériennes n'est affecté en DDE que lorsque les installations civiles ou militaires sont suffisamment importantes pour justifier au minimum un agent. Dans le cas contraire, les tâches correspondantes sont assurées à temps partiel par le personnel en place en DDE.

Sur les 96 départements de métropole, seulement 66 directions départementales de l'équipement sont dotées de personnel BA : si l'on excepte les 10 départements d'interventions des SSBA, 20 DDE ne disposent donc d'aucun personnel BA.

Les effectifs sont variables selon les départements

- 17 DDE ont seulement 1 ou 2 agents bases aériennes
- par contre, d'autres services sont très importants :
 - . Haute Garonne (110 agents)
 - . Meurthe et Moselle (89 agents)
 - . Alpes Maritimes : 68 agents)
 - . Rhône : 67 agents)
- hormis ces cas extrêmes, le personnel MELATT employé par exemple sur les bases de l'armée de l'air est défini par protocole entre DGAC, MELATT et DIA pour les bases importantes (il en existe 25 en métropole) l'effectif théorique souhaitable est fixé à
 - 1 agent de catégorie A
 - 2 agents de catégorie B

- 2 agents de catégorie C ou D
- 23 ouvriers dont 15 ouvriers Défense

2 – Les personnels de l'aviation civile (196 postes)

Les effectifs mis à disposition des différents services des bases aériennes correspondent à :

14	ingénieurs et techniciens A et B	7 %
17	cadres administratifs A et B	8 %
26	agents administratifs C et D	14 %
139	ouvriers	71 %

3 – Les personnels du ministère de la défense mis à la disposition des services locaux constructeurs au 15 avril

1987

- le personnel titulaire : 442 postes

Le personnel titulaire comprend surtout des ouvriers Défense et quelques techniciens des études et fabrication (TEF).

Sur un effectif supérieur à 700 ouvriers Défense avant 1976, des mesures de transfert de gestion entre le ministère de la Défense et le MELATT ont eu pour effet de ramener cet effectif à 480 postes budgétaires d'ouvriers Défense mis à disposition des SLC, tandis que 250 postes budgétaires d'OPA ou OAPA étaient transférés au MELATT (appelés OPA bases militaires dans les tableaux d'effectifs).

- Les contractuels Défense

Les contractuels Défense sont classés en 3 catégories :

* Les contractuels, décret 1949 modifié : 32 postes

Personnel technique spécialisé de catégorie A et B rémunéré actuellement sur le chapitre 31-07 article 10 et pour lequel on a créé un certain nombre de postes de contractuels avec un statut particulier.

* Les contractuels rémunérés sur le chapitre 31-96 article 20 : 81 agents

Ce sont des personnels administratifs de niveau C ou D, appelés aussi "vacataires à temps plein" qui sont rémunérés sur une masse de crédits qui ne correspond pas à la notion de postes budgétaires qui n'existe pas pour cette catégorie de personnel.

* Les contractuels ex NATO : 11 postes

Personnel technique (dessinateur) ou administratif (dactylos) rémunéré sur le chapitre 31-96 article 20 avec un statut particulier.

Le statut de non titulaire de ces deux catégories d'agents pose des problèmes graves pour les services et pour les agents eux-mêmes.

Il est demandé en conséquence que les différentes correspondances et réunions entre le MELATT et la Défense pour la titularisation des contractuels ex. NATO et contractuels « vacataires à temps plein » intéressant 92 agents aboutissent pour que la titularisation puisse se faire avec effet au 1er janvier 1988.

I.5. - LES CREDITS D'INVESTISSEMENTS

1 - Les crédits d'investissement pour les aérodromes civils en métropole

Le tableau ci-après montre l'évolution des investissements en millions de francs TTC présentés en francs constants 1986 :

Aérodromes et source de financement	1974		1983		1985	
	MF	%	MF	%	MF	%
Aéroports parisiens						
- part Etat	325	38 %				
- part ADP	535	62 %	408	100 %	385	100 %
	860		408		385	
Aéroports de province						
- part Etat	263	29 %	124	25 %	88	18 %
- part gestionnaires et collectivités	682	71 %	372	75 %	401	82 %
	895		496		489	

A noter qu'en dix ans la part Etat du financement des opérations sur les aéroports de province a été divisée par 3.

Sur les cinq dernières années, la répartition par objectif des investissements réalisés par ADP, par l'ensemble des aéroports de province tous crédits confondus et sur les seuls crédits d'Etat se présente ainsi :

	Investissements sur 5 ans (1981 - 1985)		
	ADP	Aéroports de Province	
		Dépenses globales	Dépenses Etat
Montant total en MF	2 773	2 348	587
Maintien du potentiel	27 %	53 %	90 %
Développement des possibilités opérationnelles	6 %	15 %	8 %
Augmentation de la capacité	67 %	32 %	2 %

(Comparativement le chiffre d'affaires d'ADP sur les 5 années était de 17 milliards de F et celui des aéroports de province de 5 milliards de F).

En 1986 la part des investissements de l'Etat sur les aérodromes de province se répartit de la façon suivante :

- Aire de manœuvre	25 MF
- Locaux techniques	6 MF
- Aménagement de plateforme	10 MF
- Alimentation électrique, téléphone, balisage	4 MF
- Acquisitions foncières	3 MF
- Logements	2 MF
- Acquisition de matériels et divers	6 MF
- Sécurité	22 MF
	78 MF

La décroissance des investissements sur les aéroports de province observable sur le graphique ci-joint ne doit pas faire penser automatiquement à une décroissance des activités des services : compte tenu de la rigueur budgétaire, la recherche des variantes les plus économiques nécessite des études plus poussées les crédits sont morcelés en un grand nombre de petits chantiers qui nécessitent encore plus d'attention : les graphiques d'activité des SSBA par exemple le démontrent lorsque l'on observe l'évolution du nombre de marchés de ces dernières années (voir pages suivantes).

2 - Les crédits d'investissement du ministère de la Défense pour les services des bases aériennes

Les crédits d'investissement mis à la disposition des services des bases aériennes pour les travaux effectués pour le compte du ministère de la défense, armée de l'air, et Aéronavale, figurent au tableau ci-après (en francs courants) pour les 3 années consécutives 1985, 1986, 1987 :

	A.P. (y compris reports de l'année précédente)		
	1985	1986	1987
Bases armée de l'air	1 322 MF	1 326 MF	1 698 MF
Bases aéronavales	140 MF	123 MF	120 MF

NOTA : Ne sont pas mentionnés dans ce chapitre car non comparables aux crédits ci-dessus, les crédits provenant de PALAT ou de certains autres services, Météorologie Nationale,...

3 - Exemple : Evolution des budgets globaux des services spéciaux des bases aériennes

Les budgets globaux civils et militaires - entretien, grosses réparations et investissements – ont de 1983 à 1986 été multipliés en francs constants par un coefficient :

- de 1,75 pour le SSBAIF
- de 1,9 pour le SSBA/SO
- de 2,5 pour le SSBA/SE

Or chacun de ces services a conservé des effectifs pratiquement constants.

(...)

1.6. - ROLES CENTRAL REGIONAL ET LOCAL DES SERVICES TECHNIQUES DES BASES AERIENNES

Les missions de ces services ont été précisées dans le chapitre I.1. et ne seront pas reprises ici ; par contre il est intéressant de donner des informations sur l'importance du rôle en études des services techniques STBA et SSBA pour le compte de leurs propres services ou pour des services extérieurs des ministères des Transports et de la Défense.

1 – S.T.B.A.

Le S'TBA consacre :

- 28 % de son activité d'études aux fonctions qui lui sont dévolues en tant que service technique central pour le compte des deux ministères.
- 33 % de son activité pour les études particulières de l'aviation civile et plus particulièrement de la DRAC Nord ; le STBA est en effet le SSBA de la DRAC/Nord.

Le reste de son activité concerne :

- pour 33 % les études particulières de l'armée de l'air et de l'aéronavale,
- pour 6 % celles faites au profit de l'étranger.

Mises à part ses interventions à l'étranger, l'activité du STBA se répartit donc sensiblement par tiers entre son rôle de service central, et de bureau d'études pour le compte de l'aviation civile d'une part et de la Défense d'autre part.

Si les activités de service central sont réparties entre les deux ministères, les activités du S'TBA se traduisent par :

- 50 % pour le compte de l'aviation civile
- 35 % pour l'armée de l'air
- 9 % pour le compte de l'aéronavale
- 6 % pour l'étranger

2 - SSBA Sud-Est

40 % des effectifs de ce service sont affectés aux études civiles et militaires, (60 % à la réalisation des travaux dans le département).

Ces études intéressent le département des Bouches du Rhône pour 60 % (bases militaires et aéroport de Marseille principalement) et le reste de la Région Sud- Est pour 40 %.

Réparties par maître d'ouvrage elles intéressent l'aviation civile pour 58 % et la Défense pour 42 %.

3 - SSBA Sud-Ouest

31 % des effectifs de ce service sont affectés aux études civiles et militaires (69 % pour les travaux).

Celles-ci intéressent le département de la Gironde pour 62 % (bases militaires et aéroport de BORDEAUX-MERIGNAC principalement) et le reste de la région Sud-Ouest pour 38 %.

Réparties par maître d'ouvrage, les études intéressent l'aviation civile pour 40 % et la Défense pour 60 %.

4 - SSBA Ile de France

Le rôle régional du SSBAIF n'intéresse que les seules activités au titre de la Défense (2ème région aérienne) à raison de 90 % et les activités civiles dans la région Ile de France (en dehors de celles assurées par ADP) à raison de 10 %.

Le SSBAIF est le seul service spécialisé qui ne soit pas le bureau d'études d'une DRAC.

Une telle organisation, différente de celle existant dans les deux précédentes régions, paraît cependant la plus logique.

La DRAC Nord d'un côté, les deux régions aériennes (première et deuxième) de l'autre ont ainsi un seul interlocuteur au plan régional.

Pour la DRAC Nord, c'est le STBA

Pour la 1ère région aérienne le STBA

Pour la 2ème région aérienne le SSBAIF

En bref les activités de ces services techniques sont à 40 % minimum au profit du ministère de la Défense et débordent largement le cadre des départements où ces services ont leur siège.

Annexe 3 : Extrait du rapport « Billouet » : spécificité du domaine technique des bases aériennes

1- Spécificité globale du domaine d'intervention

a) Aspects communs aux aérodromes civils et militaires

1 - Les services des bases avec leurs partenaires sur les divers aérodromes

La spécificité du domaine technique des Services des Bases Aériennes et la diversité de leurs interventions, largement soulignées dans ce rapport, tiennent tout autant aux exigences particulières des aéronefs pour l'atterrissage, le décollage, le roulage au sol, le stationnement, qu'à toutes les activités connexes qui en découlent.

Celles-ci varient très sensiblement selon l'usage, la taille des avions, la vocation de l'aérodrome en générant, qu'il s'agisse d'une bande en herbe, expression la plus simple de l'aérodrome, ou d'un aéroport, véritable cité industrielle, des problèmes toujours singuliers.

La résolution des questions techniques que soulèvent leurs besoins en infrastructures et superstructures nécessite une bonne connaissance de ces activités très variées, de leurs finalités, de leurs interactions avec les milieux professionnels, qu'il s'agisse de préoccupation d'ordre opérationnel pour un pilote civil ou militaire, commercial pour un concessionnaire ou un restaurateur ou bien encore industriel pour un constructeur.

Le "milieu aéronautique", la "famille" comme il est dit souvent, englobe de très nombreuses activités qui se trouvent concentrées sur les aérodromes. Se créent ainsi des situations très variables d'une plateforme aéronautique à l'autre, en fonction de ces activités et de leurs importances relatives.

Chaque aérodrome constitue un cas particulier qui résulte de son statut Juridique (concessionnaire - privé) de sa vocation (militaire - commerciale - sportive) de son importance (stratégique - économique) :

Les services des Bases Aériennes ont obligation de bien connaître ce milieu pour exercer leur rôle de services constructeurs ou assurer la part de la représentation de l'Etat qui leur revient.

- Sur les Bases Militaire

Au côté du Commandant de base et de son officier "Infra" le Service Local Constructeur doit être en mesure de bien appréhender les besoins, suivre toutes les activités de la base et en connaître les exigences en matière d'infrastructure.

Son rôle est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'adapter l'infrastructure existante à l'évolution des nécessités opérationnelles, avec tout ce que cela implique au plan de la maîtrise des techniques parfois très sophistiquées à mettre en oeuvre.

- Sur les aérodromes civils et aéroports

Les services des bases aériennes en charge des plans d'aménagement, de développement ou de servitudes ont tout naturellement à connaître tous les projets.

Avec les concessionnaires, ils sont appelés à une concertation constante, à des échanges d'informations, à des communications de documents de toutes natures.

Les compétences techniques reconnues aux services des bases aériennes font que les concessionnaires leur confient fréquemment leurs études, leurs travaux (systématiquement lorsqu'il s'agit d'infrastructures), la conduite d'opérations complexes.

Pour les mener à bien, outre leur participation au contrôle des concessions et à la gestion foncière de l'aérodrome, ils sont en relation constante avec les usagers, les compagnies aériennes, les commerces, les principaux services des concessionnaires, les autres services de l'Etat (Navigation Aérienne - Météo - Police - Domaine - Sécurité Civile) pour définir leurs équipements techniques, les locaux etc.

Leur crédibilité repose sur le réseau relationnel dans lequel ils s'insèrent pour apporter toute la dimension technique essentielle que constitue le cadre de travail, la réponse aux spécifications techniques.

Les services des bases aériennes sont ainsi un maillon essentiel dans la conception, la gestion, la sécurité, la fiabilité du transport aérien et de ses activités connexes.

2 - Les techniques

Les bases aériennes et les aérodromes civils sont de véritables villes avec des contraintes et des règles d'occupation des sols très originales. Ceci est particulièrement vrai pour les bases aériennes militaires qui abritent, tant au titre d'habitants que de personnels actifs, environ 2 000 personnes qui vivent et travaillent sur un espace d'une superficie d'environ 500 hectares.

Ce caractère de ville met en jeu les techniques englobées désormais sous l'appellation « génie urbain » (voiries et assainissement bien sûr, mais aussi électricité, chauffage, conception de gestion de l'espace, etc...) mais le caractère éclaté de l'implantation des bâtiments exige une adaptation particulière des techniques utilisées en agglomération courante.

Comme pour les villes, un plan d'occupation des sols est nécessaire mais si le document correspondant est pour une part élaboré comme un plan d'urbanisme, dans la mesure où il prend en compte les règles classiques de composition urbaine, il doit satisfaire à un grand nombre de contraintes supplémentaires.

- pour l'ensemble des bases -

Les contraintes liées à la navigation aérienne imposent des servitudes de tous ordres : aires de dégagements, limitation de hauteur des constructions, protection des systèmes électroniques d'aides à la navigation contre les interférences, plans d'exposition au bruit qui dépassent les limites des aérodromes ainsi que les études et enquêtes subséquentes, etc...

Le caractère particulier des chaussées aéronautiques qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes que les chaussées routières et doivent répondre à des impératifs très différents ; sans être exhaustif on peut citer : l'inscription dans une vaste plateforme dont les dimensions sont très supérieures aux chaussées elles-mêmes, la prise en compte des types d'aéronefs existants ou prévus à moyen terme, les impératifs de maintien du trafic aérien (pas de possibilité de déviation ou d'intervention par demi-chaussées) qui exigent une qualité de réalisation tant structurelle que géométrique d'un très haut niveau, l'agression du kérosène dans certaines zones, etc... (voir II.2.)

Le système d'aide à la navigation et le balisage des pistes ne peuvent être dépendant des aléas de l'alimentation électrique du réseau extérieur ; il convient donc de les doter de systèmes de secours à grande puissance et à faible temps de réponse.

Les aérodromes civils et militaires comportent des bâtiments qui leur sont propres : on peut citer à cet égard :

- les aérogares dont la fonctionnalité, l'adaptation au trafic actuel et à venir doivent faire l'objet d'études très pointues mettant en relation des exigences inhabituelles
- les tours de contrôle nécessitant le recours à des techniques très élaborées (climatisation, visibilité, sensibilité des structures, complexité des câblages,...).

Depuis quelques années, et de plus en plus fortement, se pose le problème de la sûreté, et plus particulièrement du contrôle des personnes et de l'anti-intrusion.

Il est relativement facile à réaliser dans les Etablissements ou Bases Militaires qui sont par nature fermés et dont le personnel est discipliné et soumis à une hiérarchie directe. Dans les Etablissements et Aérodromes civils, il est beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre en fonction de la variété des personnes circulant : visiteurs, agents des Compagnies, Usagers, etc... pour lesquelles le système doit être efficace sans trop les pénaliser.

Dans ce domaine, où il existe peu de bureaux d'études spécialisés, sinon ceux des fabricants qui évidemment n'assurent pas la solution globale du problème et n'en intègrent pas tous les aspects, c'est donc le rôle des réseaux techniques Bases Aériennes qui doivent bien faire définir le besoin, l'étudier, le traiter, de manière fiable dans des conditions économiques acceptables.

b) Aspects relatifs aux bases aériennes militaires :

Le caractère urbain est très affirmé sur les bases aériennes militaires puisque la majorité des personnels habitent et travaillent sur place. Du point de vue de l'occupation de l'espace la zone d'habitation (zone vie) est séparée de la zone de travail (zone technico-opérationnelle)

La zone vie doit répondre au fonctionnement relativement autarcique des casernements, c'est-à-dire que la fonction hébergement doit être complétée par un ensemble de services collectifs : restauration, loisirs, sport, culte etc.

Si on peut penser en première approximation qu'un bâtiment d'hébergement d'hommes du rang peut s'apparenter à un foyer de jeunes travailleurs et un mess à un restaurant d'entreprises, le mode de vie militaire, le système hiérarchique et la cohabitation de militaires de carrière et d'appelés induisent des normes et des types de fonctionnement qui conduisent à des conceptions différentes ne pouvant être étudiées qu'en bonne possession de la connaissance du milieu et de son système relationnel.

La zone technique qui s'apparente à une zone industrielle, comprend un grand nombre de bâtiments, le plus souvent du type hangar métallique, qui correspondent au support de l'activité aéronautique : ateliers de réparation et de maintenance, et des ouvrages très originaux du type simulateur de vols ou bancs d'essais de réacteurs dont la mise au point exige des études complexes car ils ont souvent un aspect de prototype.

Les hangars eux-mêmes ne sont pas de type classique car leurs grandes dimensions et la nécessité de disposer de grandes surfaces libres de tout appui conduisent à des portées importantes; et à des conceptions de structure que l'on ne trouve que rarement en dehors des aérodromes.

La zone opérationnelle est celle qui abrite toutes les installations nécessaires à la préparation des missions de combat ; elle doit donc faire l'objet de protections très fortes dont le degré va d'ailleurs croissant selon la plus ou moins grande gravité du danger encouru. Il s'ensuit des spécifications très impératives contre les intrusions.

Il s'y ajoute en outre des règles d'éloignement ou d'exclusion qui commandent le plan de composition de la zone.

Par ailleurs certains ouvrages doivent être protégés contre différents types d'agression ; le plus courant est l'effet dynamique d'une explosion qui nécessite la réalisation de structures renforcées. Toutefois les menaces que présentent les moyens de guerre contemporains conduisent à protéger certains ouvrages contre des risques d'attaque nucléaire, bactériologique ou chimique (N.B.C.) ou l'impulsion électro-magnétique (I.E.M.).

Ces protections font appel à des disciplines très nouvelles, souvent en cours d'élaboration, et dont l'application s'avère très délicate. De plus la confidentialité qui s'y attache ne permet pas de mobiliser comme il serait souhaitable les capacités de l'ingénierie privée.

Un point commun à ces types de protection c'est qu'ils sont très onéreux en investissement et souvent en fonctionnement ; ils doivent donc être dimensionnés de façon parcimonieuse tout en intégrant des fonctions très complexes (capacité de commandement ou de préparations rapides d'opérations en temps de crise, autonomie par rapport aux dessertes externes).

Ces caractéristiques induisent des études particulièrement détaillées, souvent des maquettages, du type de celles conduites pour les sous-marins : ces études, si elles ont nécessairement recours aux connaissances précitées en matière de N.B.C. et I.E.M., font également appel à des disciplines plus courantes mais à un niveau élevé de compétence telles que climatisation, filtration, faradisation, protection contre la foudre, etc.

A ces différentes techniques s'associent des procédures telles qu'études d'impacts, consultation des services chargés des établissements classés et enquêtes publiques.

En contrepoint à cette diversité d'ouvrages et de techniques on doit prendre en compte la préoccupation très forte de retrouver des configurations semblables du moins comparables d'une base à l'autre. En effet les militaires qui sont l'objet de fréquentes mutations, doivent pouvoir s'adapter très vite à leurs nouveaux postes de travail sans avoir à constamment renouveler leur formation. Ce souci conduit à édicter un grand nombre d'instructions aux prescriptions très strictes voire, dans un nombre de cas assez important à concevoir, à l'échelon central, des ouvrages à caractère répétitif et à passer des marchés dits centralisés, valant pour l'ensemble du territoire national, que les services locaux utilisent en passant des bons de commande particuliers et en réalisant des études d'adaptation au site.

Ces marchés centralisés ont également pour avantages d'obtenir une réduction des coûts fonction de l'importance de la commande et de régler en une seule fois le problème de l'habilitation des entreprises.

Enfin, certains marchés ont pour but principal d'aboutir à une bonne standardisation par l'unicité de l'entreprise intervenant sur l'ensemble des bases qui, par l'expérience qu'elle acquiert de leur mode de fonctionnement et des attentes des utilisateurs, rend un service plus rapide, mieux adapté et assure une continuité dans la similitude des fournitures.

C'est le cas, en particulier, pour la renovation des installations électriques des bases.

On peut évoquer aussi le domaine spécifique des "brins d'arrêt" des avions de l'aéronavale.

Grâce à l'équipement de ses ateliers et à la spécialisation de ses personnels, le S.T.B.A. assure, en collaboration étroite avec la Marine, l'installation, la mise en oeuvre, la maintenance et l'amélioration des systèmes de brin d'arrêt sur les Bases de l'Aéronautique Navale - Par exemple : le S.T.B.A. modifie en ses ateliers les matériels d'origine U.S.A. pour les adapter aux nouveaux avions, provoque la fabrication de matériel français pour remplacer le matériel américain. Cette activité donne au S.T.B.A. une expertise de qualité qui dans le passé a été utilisée par l'Armée de l'Air ou l'Aviation Civile (barrière d'arrêt de Concorde) et pourrait l'être à nouveau dans l'avenir.

2 – Spécificités des interventions en matière d'infrastructures

Les études et travaux en matière d'infrastructures aéroportuaires sont analogues sur les Bases civiles et sur les Bases militaires. Ses interventions portent non seulement sur les pistes, voies de circulation, aires de stationnement avions, mais également sur les infrastructures routières existantes sur une Base militaire ou sur un aérodrome civil.

La spécificité concerne donc plus particulièrement les chaussées à caractère strictement aéroportuaire.

- Techniques utilisées :

Ces techniques diffèrent des techniques routières par la nature des matériaux employés, par les caractéristiques imposées et par les charges supportées par les chaussées.

C'est le cas, par exemple, lors de l'utilisation de liants hydrocarbonés différents de ceux employés pour les chaussées routières, le but à atteindre étant une meilleure maniabilité lors de la mise en oeuvre, une compacité maximum après exécution et une grande résistance au vieillissement sous l'action des agents atmosphériques.

C'est encore le cas lors de la réalisation d'une géométrie favorisant l'écoulement des eaux afin d'éviter les phénomènes de glissance.

- Exécution des travaux :

Sur un aéroport, la circulation aérienne ne peut être arrêtée et rarement déviée. Son exploitation doit être maintenue pendant les travaux et une concertation préalable est à mener avec les usagers de la plateforme et en particulier les Compagnies Aériennes.

Pour faire face à cette contrainte, une réflexion très poussée dans le domaine de l'organisation des chantiers est à mener avec les entreprises, les délais sont en général très courts, les moyens mis en oeuvre très importants et tout retard économiquement préjudiciable au gestionnaire de l'aéroport.

- Etudes particulières :

Les chaussées aéronautiques nécessitent un suivi et une gestion spécifique.

Le suivi des états des surfaces se fait par application d'une méthode spéciale, celle de l'Indice de Service.

Elle nécessite des spécialistes, aussi bien au niveau de la prise des données qu'à celui de leur interprétation.

L'état des structures proprement dites se fait grâce à leur auscultation qui oblige à utiliser un personnel et un matériel spécialisés dans ce domaine et intervenant sur l'ensemble du territoire.

Enfin, la gestion des aires de trafic sur un aéroport se fait à partir d'une méthode internationale qui se généralise dans l'ensemble des pays membres de l'OACI, c'est la méthode dite ACN/PCN.

Elle nécessite une technicité particulière quant à sa diffusion, son application et son respect.

- Equipements des infrastructures :

Une infrastructure aéronautique ne peut être considérée isolément et traitée sans envisager ses équipements et ses relations avec son environnement.

Des appareils atterrissent, décollent, circulent et stationnent. Pour cela, ils sont soumis à des contraintes et des aides leur sont nécessaires.

Les contraintes concernent en général la circulation aérienne, et les aides au sol sont matérialisées par divers moyens radioélectriques et par des balisages axial et latéral.

Ces contraintes et équipements doivent être pris en compte par l'Ingénieur Bases Aériennes lors de la conception et lors de la réalisation d'une infrastructure aéronautique.

Dans ce domaine spécifique, une compétence est indispensable pour coordonner, surveiller, maîtriser l'ensemble des opérations particulières liées à la réalisation des infrastructures elles-mêmes.

*
* *

Ainsi, il apparaît une véritable spécificité technique en matière de chaussées aéronautiques, spécificité qui doit être conservée et développée par le maintien d'une compétence dans ce domaine depuis la conception jusqu'à la maintenance en passant par la réalisation.

3 – Spécificité des interventions en matière de bâtiment

Nous ne différencierons pas dans ce chapitre, sauf par des mentions particulières, ce qui est relatif aux bases civiles et militaires, les problèmes sont en effet de même nature même si ce qui va être développé a plus de force dans le domaine militaire ; on retrouve :

- la multiplicité des interlocuteurs et spécificateurs,
- les règles spécifiques, écrites ou non, qui président à l'aménagement de l'espace,
- la mise en oeuvre de techniques spécifiques.

L'examen des programmes des dernières années et de ceux en projet montre qu'il y a peu de constructions neuves de type classique susceptibles d'un recours aisé à l'ingénierie privée. Lorsque ce fut le cas pour des constructions importantes (par exemple l'Ecole des pupilles de l'air de Grenoble ou l'agrandissement de l'aérogare de Nice) les études correspondantes ont été confiées à des cabinets d'architectes avec mission complète.

Par contre les services sont confrontés, à un grand nombre de petites opérations de constructions de bâtiments de faible importance, d'agrandissement ou de modifications de locaux où la préoccupation architecturale est faible mais qui nécessitent une bonne connaissance des techniques classiques du bâtiment. La dévolution des études correspondantes au secteur privé serait peu rationnelle car elle nécessiterait de la part du concepteur choisi d'acquérir la connaissance de la complexité du système pour une faible valeur ajoutée.

C'est pourquoi il y a le plus grand intérêt à maintenir et à conforter une bonne compétence technique en matière de bâtiments classiques chez les ingénieurs travaillant sur les bases.

Le même raisonnement s'applique aux opérations de rénovation/réhabilitation où il serait bien difficile d'établir un programme précis pour un concepteur privé alors que bien souvent l'expression des besoins se modifie en fonction des matériaux rencontrés en cours de travaux.

En fait, pour ce type de travaux, un dialogue s'établit entre le service local et l'utilisateur et il serait dommage de se priver de ce dialogue. Ceci est d'autant plus vrai sur les bases militaires où il y a deux particularités importantes :

- la présence d'officiers compétents en infrastructure ce qui leur permet de traduire leurs besoins en données techniques,
- le fait que les services locaux sont chargés de l'entretien propriétaire et donc constamment comptables devant les utilisateurs de la qualité de leurs réalisations.

Certes des constructions d'importance intermédiaire (bâtiments d'hébergement, halls de sports, petites aérogares, etc...) continuent d'être réalisés et nous verrons ultérieurement comment il paraît raisonnable d'aborder leurs études.

S'agissant de bâtiments situés dans les zones technico-opérationnelles évoquées au début du présent chapitre ils se caractérisent par les données de base suivantes :

- importance plus ou moins grande de la confidentialité qui s'attache à leur conception,
- recours à des techniques spécifiquement militaires (N.B.C., I.F.M.) en constante évolution (caractère de quasi-prototype),
- nécessité de connaissances techniques de haut niveau dans les domaines du bâtiment,
- caractère hybride entre domaine bâtiment et domaine génie civil,
- études, au moins de principe, le plus souvent centralisées.

Il convient à cet égard de signaler des compétences fortes en matière de bâtiment et de protection contre les différents types d'agression qui se trouvent au sein du service d'études de la Direction centrale du Génie, le Service technique du bâtiment, fortifications, travaux (S.T.B.F.T.)

Le recours au conseil technique du STBFT, sur les bases aériennes militaires doit être développé en complémentarité avec le réseau des S.B.A.

La régulation des activités de ce service avec celui des S.B.A. doit être assurée au niveau de la Direction de l'Infrastructure de l'Air qui dispose d'une convention avec le S.T.B.A. et en établit une dans le même esprit avec le S.T.B.F.T.

Il est indispensable de disposer de spécialistes de haut niveau dans les services techniques de l'Etat car, même s'ils ne font pas l'intégralité des études, ils ont besoin de cette compétence pour dialoguer avec les prestataires de service extérieur et donc pour commander et suivre valablement leurs travaux.
Sans être exhaustif il s'agit au principal des disciplines relatives à la production et à la distribution d'énergie, à la climatisation, au chauffage, à l'acoustique et aux structures béton ou métalliques.

Les voies et moyens pour y parvenir seront développés dans le chapitre « formation-carrière ».

Compte tenu de leur aspect de prototype beaucoup d'ouvrages ne sont encore étudiés que dans leurs grandes lignes alors même que la réalisation commence ceci conduit à des démarches itératives difficilement compatibles, indépendamment des problèmes de confidentialité, avec le fonctionnement des bureaux d'études privés. Par contre il est possible, et souvent souhaitable, de leur sous-traiter des aspects sectoriels.

Le fait qu'une partie importante des études relatives à ce type d'ouvrages soit centralisée nécessite d'assurer, par un réseau de compétence articulé sur un service central fort, une fonction continue de conseil et d'assistance.

La rénovation de la production et de la desserte en énergie électrique des bases, ainsi que le balisage lumineux, présente des aspects originaux et un caractère vital pour le fonctionnement des bases. C'est pour cette raison que l'armée de l'air a choisi d'en confier l'exécution à une entreprise unique. Ce choix donne à l'entreprise un poids important qu'il importe de contrebalancer par une compétence certaine.

Or les ingénieurs de l'équipement sont des "infrastructeurs" ne possédant que des connaissances générales en ce domaine, insuffisantes le plus souvent pour réaliser des études. On pourrait penser dans ces conditions que le recours massif à l'ingénierie privée soit la solution qui s'impose. Or l'expérience passée a montré que tel n'était pas le cas.

Il importe donc de maintenir, voire de conforter, une compétence forte en ce domaine au sein du réseau STBA-SSBA pour :

- conforter la doctrine,
- organiser l'émulation et la concurrence entre les bureaux d'études privés,
- conseiller les services locaux pour la dévolution et le suivi des études.

Les développements qui précèdent montrent que le domaine d'intervention, sur les bases aériennes, des activités regroupées sous le terme « bâtiment » est très éloigné de l'acception qu'on lui donne habituellement et risque de conduire à des interprétations, donc à des conclusions hâtives et abusives.

4 - Réalisation des études et suivi des travaux

a) Généralités

Le problème de savoir qui réalise des études, jusqu'à quel stade et qui doit assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre est posé bien souvent en termes abrupts faisant appel à des notions un peu dépassées qui conduisent également à des réponses sans nuance.

En oubliant un peu la terminologie en vigueur il convient face à un problème donné d'utiliser au mieux les compétences de chacun : ingénierie publique, ingénierie privée, capacité de proposition des entreprises.

C'est à partir de l'aptitude à bien poser le **problème**, à **bien identifier les donneurs d'ordres** ou de spécifications et à correctement situer les objectifs que l'on pourra parvenir à une bonne répartition des tâches en postulant que mieux vaut bien savoir faire faire que savoir faire soi-même.

En préalable à toute étude il y a l'établissement du programme au sens des textes sur l'ingénierie.

C'est en effet à ce stade, dont l'importance est souvent sous-estimée, que se prennent les principales options qui deviennent rapidement irréversibles.

Or faire un bon programme est une tâche déjà peu simple pour les opérations courantes mais qui devient difficile pour les opérations complexes telles que les ouvrages militaires spécifiques.

On a déjà exposé la nécessité pour les Services Techniques de posséder une compétence globale dans tous les domaines d'infrastructure et de savoir établir un dialogue fructueux avec l'ensemble de ce qui est appelé quelquefois "les clients", c'est-à-dire, ceux au profit desquels est réalisé l'ouvrage.

Pour réaliser un bon programme d'une opération complexe, il ne faut pas hésiter à faire appel à un bon spécialiste en ce domaine (il en existe de plus en plus) qui apportera un regard neuf et posera les problèmes en termes différents de ceux du jeu habituel des acteurs. Cette démarche doit être effectuée le plus en amont possible, car, si elle est la seule permettant d'apporter une réponse correcte et économique aux besoins réels, elle allonge forcément les délais.

b) Remarques sur les études produites en SSBA et en DDE

Les projets produits en DDE et au SSBA intéressent deux grands domaines : routiers et bâtiments (y compris réseaux autres que voirie).

1°) Domaine routier

Les avant projets sommaires (APS) produits par les Services Locaux Constructeurs dépendant des DDE sont de très bonne qualité. La lecture rapide des documents montre que les auteurs des projets sont des techniciens avertis.

Si le SLC n'a pas à sa disposition les techniciens suffisants, il utilise alors les autres services de la DDE pour laquelle la voirie représente une des activités majeures.

2°) Domaine bâtiments et réseaux

Au chapitre traitant de la spécificité des bases aériennes, on développe le constat que les services des bases aériennes disposent de compétences fortes en matière de bâtiment, et plus particulièrement de maîtrise d'oeuvre que l'on ne retrouve pas, dans les autres services du MELATT.

Or la maîtrise d'oeuvre de bâtiments, et des réseaux correspondants, chauffage, électricité, ... demande des connaissances souvent très pointues et recouvrant des domaines très divers. Un ingénieur, formé au génie civil, ne disposant que de peu ou pas de moyens d'études, placé à la tête d'un SLC et ayant à assurer le fonctionnement d'un service par ailleurs très prenant peut difficilement et c'est bien normal produire des APS d'un niveau comparable à celui d'un bureau d'études regroupant des techniciens de haut niveau.

A titre d'exemple, les dossiers des SLC concernant les économies d'énergie sont souvent soumis à l'avis du conseiller technique. Mais certains SLC prennent directement contact avec le conseiller technique lors de l'élaboration de leur dossier ou même en confient au SSBA la mise au point.

De telles pratiques devraient davantage se développer dans tous les domaines où une aide des SSBA pourrait être utile et particulièrement dans les domaines des économies d'énergie, de la thermique, de l'électricité et pour les bâtiments eux-mêmes si nécessaire, car dans les SSBA et au STBA sont affectés des architectes qui pourraient utilement aider les SLC dans l'approche de leurs projets.

Il est préconisé que les SLC utilisent davantage les services des SSBA, dans les mêmes conditions que dans d'autres domaines les DDE utilisent les services des CETE.

c) Le choix du concepteur

Ce qui a été écrit dans ce qui précède sur la spécificité du domaine des bases aériennes et l'indispensable compétence en matière de bâtiment des agents qui y travaillent n'implique en rien qu'ils assurent nécessairement la totalité de la conduite des études et de la maîtrise d'oeuvre.

A notre sens, ils doivent être considérés comme conducteurs d'opérations et mandataires du Maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 85 relative à la Maîtrise d'ouvrage Publique et ses rapports avec la Maîtrise d'oeuvre privée.

En complément de cette mission, il faut remarquer que l'assistance à la décision du Maître d'ouvrage est primordiale. Ils doivent aussi bien sûr préparer les marchés d'études et de travaux, assurer les consultations des concepteurs et entrepreneurs, la surveillance continue des chantiers et leur règlement de dépense, missions fondamentales qui ne sont d'ailleurs pas assurées par la Maîtrise d'oeuvre privée.

Ces missions fondamentales n'excluent pas la réalisation d'études particulières mais il ne doit y avoir aucun systématisme en la matière et le choix en ce domaine doit être fondé sur la base des réflexions suivantes :

- le service (local ou central) a-t-il la disponibilité et la compétence pour conduire ces études ?
- a-t-on le souci de les réaliser pour parfaire sa propre compétence ? (il faut certainement le faire sur des affaires judicieusement choisies en fonction de cette préoccupation).
- est-on les seuls à pouvoir faire ces études en considération de leur imbrication dans un système que l'on maîtrise bien ?
- existe-t-il une réponse plus pertinente dans le réseau STBA/SSBA ou STBFT, ou dans l'ingénierie privée ?

En fait, sauf pour les études les plus simples, on doit se préoccuper d'une bonne répartition de leur dévolution, avec un nombre restreint d'intervenants pour ne pas risquer une dilution des responsabilités et une diffusion de la confidentialité : à cet égard le découpage des études qui parcellise l'information est un facteur favorable. Le fait, pour le conducteur d'opération, de se conserver en propre quelques études peut le conforter dans sa mission.

Dans cet esprit, des études totales ou partielles, en particulier de l'architecture des bâtiments de la zone vic, de chauffage ou d'électricité pourraient être confiées à l'ingénierie privée.

Pour ce faire, il convient de rappeler l'importance qui s'attache à la connaissance du domaine et de ses règles, à la nécessité de réaliser une bonne programmation et le rôle prépondérant de conducteur d'opérations.

L'intervention de l'ingénierie privée doit de ce fait être très encadrée, y compris dans le domaine de l'expression architecturale pure où la sensibilité des occupants n'est pas la même que celle du secteur urbain ; s'il n'y a plus à proprement parler d'architecture militaire, un certain nombre de principes de base subsistent, par exemple : rigueur, symbolique, normes, comportements et parfois même la recherche d'un certain caractère martial.

Ces particularités ne peuvent pas être assimilées immédiatement par un architecte du secteur privé et il est nécessaire qu'il ait en face de lui un interlocuteur de même sensibilité, c'est-à-dire de formation architecte, pour que le dialogue soit fructueux. La présence d'architectes, en petit nombre, au sein du réseau des SBA paraît donc très importante et donnerait aux services au-delà des seules techniques, une compétence globale dans le domaine du bâtiment.

d) Contenu des études

Nous avons explicité les raisons qui, historiquement, ont conduit le réseau des SBA à se doter de compétences spécifiques fortes en matière de bâtiment. Des évolutions récentes en matière d'approche globale des études et

de leur formulation en vue d'une meilleure adéquation à la demande nous conduisent à considérer qu'elles doivent être au moins maintenues et infléchies dans leur utilisation.

La conduite d'opération consiste à travailler par objectifs les plus globaux possibles, en prenant en compte non seulement la qualité de l'ouvrage fini et son coût mais également les conditions de fonctionnement et de maintenance. C'est la notion de coût globalisé qui est désormais présente à tous les esprits mais encore peu intégrée dans la pratique courante.

Trop souvent les ouvrages à réaliser sont décrits dans les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) dans leurs moindres détails et fixent des obligations de moyens. L'entreprise n'a alors qu'un rôle d'exécutant (de soumissionnaire selon une ancienne terminologie) et ne peut pas apporter sa propre technicité et sa capacité de réflexion.

Une telle façon de faire a le double inconvénient de ne pas conduire nécessairement au meilleur résultat et de déresponsabiliser l'entreprise devant un défaut de conception.

Dans l'optique adoptée par la commission centrale des marchés, suivie en cela par les orientations prévues par le Ministre chargé du Logement pour l'action des DDE, il convient d'inviter les services conducteurs d'opérations à bien identifier ce qui dans un projet constitue des impératifs absolus, à n'imposer que ceux-là et à s'employer pour le reste à inscrire dans le CCTP des obligations de résultats plutôt que des obligations de moyens.

Ainsi les entreprises deviennent des partenaires de la conception et peuvent valoriser au mieux leurs capacités d'études et les outils techniques qu'ils possèdent.

Nous ne développerons pas plus avant ces notions qui sortent du cadre du présent rapport mais il nous a paru nécessaire de les aborder sommairement pour bien montrer que l'implication importante des SBA dans le domaine du bâtiment n'est pas un accident historique qu'il convient d'effacer mais qu'elle est indispensable pour réaliser au mieux les ouvrages dont ils ont la charge.

L'évolution dans ce sens des autres services de l'Etat chargés de la maîtrise d'ouvrage de constructions publiques, en moyenne beaucoup moins complexes, vient conforter cette opinion.

En résumé, il ne fait aucun doute que la spécificité des aérodromes civils et militaires conduit à disposer directement d'un réseau de services techniques de compétence élevée dans l'ensemble des domaines qui touchent de près ou de loin les aérodromes civils et militaires.
Ce développement du réseau technique passe par une mise en commun de tous les moyens du réseau, l'amélioration des communications entre eux et la mise en place d'un système de formation approprié.

5 – Exemples de la spécificité du domaine technique

Il a paru intéressant d'expliciter le propos général qui justifie la présence de compétences fortes dans un certain nombre de filières techniques par des exemples limités volontairement à deux et qui concernent :

- l'électricité
- l'acoustique et la thermique

5.a - ELECTRICITE

(alimentation et distribution électrique, courants faibles et sûreté)

- **Particularités du domaine :**

- importance : plus de 110 aérodromes civils et militaires équipés
- vétusté : de nombreuses installations justifient la mise en oeuvre de programmes de rénovation.
 - 100 MF estimés pour les aérodromes civils métropolitains hors ADP
 - de l'ordre de 50 MF par an au cours des prochaines années pour les aérodromes de l'armée de l'air et de l'aéronautique navale du fait de l'ampleur des infrastructures.
- complexité : elle tient à la fois :
 - à la diversité des besoins à desservir (pour des besoins d'ordre réglementaire ou opérationnel)
 - à la spécificité de certaines opérations d'aménagement bâtiments spécialisés, ...)
- pluralité des intervenants : DRAC, M.T.O., Commandants d'aérodromes, gestionnaires, STBA, SSBA, SLBA, BIET privés, autorités militaires diverses

- **les missions :**

1) missions d'ordre général

- mise au point et maintien à jour d'une doctrine fiable et rationnelle pour des équipements souvent en relation directe avec la sécurité et l'aspect opérationnel. Ceci n'est possible qu'avec le concours de services compétents

connaissant de façon très détaillée les différents aspects des infrastructures (centrales-réseaux) et leurs contraintes d'exploitation.

- formation : le STBA anime en particulier différentes sessions de formation sur le sujet, tant à l'école des ITPE qu'au CIFP de Clermont-Ferrand. Ce sont des cours de vulgarisation qui nécessiteraient un approfondissement pour la plupart des SLC dans le cadre de l'exercice de la maîtrise d'oeuvre.
- études de développement et de mise en oeuvre de solutions originales. Des solutions techniques et contractuelles ont été trouvées (chauffage biénergie, Effacement des Jours de Pointe, ...) et mises en oeuvre par divers services des bases aériennes au niveau des établissements. Elles concourent efficacement à la mise en oeuvre de la politique de chasse au gaspillage. Des économies parfois importantes ont ainsi été réalisées sur des affaires ponctuelles (le cas particulier du contrat effacement des jours de pointe (EJP) de la BAN de LANN-BIHOUE mérite d'être souligné : 850 kF/an d'économies de facturation EDF). D'importantes économies restent encore à réaliser par l'adoption de solutions techniques et contractuelles semblables.

D'autres réflexions sont actuellement engagées au niveau central, en collaboration avec le Contrôleur général des Armées, dans le but d'examiner les différentes solutions de financement envisageables pour les opérations génératrices d'économie (EJP, chauffage, ...). Il s'agit là de créer et développer des outils à mettre à disposition des bases et SLC.

- action de recherches et de développement de nouveaux matériels et équipements. L'incitation et l'aide à la mise au point d'équipements modernes nouveaux, ainsi que leur mise en oeuvre sur les sites, ne peut efficacement intervenir sans le concours des services des bases aériennes, qui en particulier au niveau central ont une vision globale des besoins (exemple du système d'alimentation des avions en courant 400 Hz, système français à présent exporté, développé à partir d'une expression des besoins formulée par le STBA).

2) missions d'application

- établissement des avant-projets généraux, intégrant l'évolution des besoins et des techniques dans les différents domaines ; la liaison entre les différents services intervenants (locaux et centraux) est à ce niveau des affaires indispensable.
- établissement des dossiers projets ou assistance au maître d'oeuvre dans la mise au point des études (pilotage des bureaux d'études privés en particulier. L'intervention des spécialistes des services des bases aériennes (STBA et SSBA notamment) est sollicitée et apparaît tout à fait justifiée du fait de la spécificité du domaine. Les économies engendrées peuvent dans certains cas atteindre jusqu'à 20 % du coût initialement estimé (elles proviennent souvent de l'adoption de solutions techniques rationnelles).
- maîtrise d'oeuvre : réseaux, centrales, entretien des centrales (pour le compte de l'aéronautique navale (STBA))
- assistance au maître d'oeuvre pour le suivi des travaux et leur réception.
- entretien et remise en état des groupes électrogènes mobiles de l'aéronautique navale par les ateliers du STBA.
- études particulières portant sur la surveillance et l'élimination des transformateurs électriques contenant du polychlorobiphényle.

3) Cas particulier du balisage lumineux- intervention conjuguée avec le STNA.

Ce qui a été développé ci-avant pour les opérations du domaine classique des infrastructures électriques, peut l'être également pour le domaine particulier du balisage lumineux, où en collaboration étroite avec le STNA et les SSBA, le STBA participe :

- à la remise à jour de la circulaire de 1970 sur l'installation des équipements de balisage lumineux encastrés
- à la recherche de solutions techniques permettant de remédier aux problèmes rencontrés sur certains aérodromes à l'occasion de réalisation de balisage encastré.

La mise en oeuvre de solutions nouvelles pour la construction de chaussées aéronautiques (béton armé continu) exige que des réflexions poussées soient également menées au niveau de l'installation des équipements de balisage encastré compte tenu des différentes contraintes (d'exploitation notamment sur les pistes recevant à la fois un trafic civil et un trafic militaire d'avions embarqués - prises de brins).

Il convient à cet égard de préciser le rôle important du STNA dans le domaine du balisage. Il a en effet la charge d'expertiser les installations en vue de la programmation des travaux de rénovation.

Il établit les C.C.T.P. pour l'ensemble de l'installation du balisage lumineux (câbles d'alimentation, feux, choix des matériaux et mode de pose). Une convention le lie d'ailleurs à la DIA.

Il participe à la réception des travaux et a par ailleurs une mission constante de recherche et de conseil concernant l'évolution des matériels et des techniques.

Cependant il convient de préciser qu'en amont du balisage proprement dit une opération le concernant comporte une part de travaux, souvent importante, qui relève de la distribution de l'énergie qui est de la seule compétence des S.L.C. et pour laquelle le S.T.B.A. apporte un soutien très apprécié.

L'enchaînement des missions du S.T.B.A. et du S.T.N.A. se fait de façon très satisfaisante mais demande une forte implication des S.L.C.

De ce fait il peut venir à l'esprit que, pour faciliter la tâche des services locaux, des aménagements soient apportés aux relations avec ces deux services centraux de telle manière que les services locaux n'aient plus qu'un interlocuteur qui serait logiquement le S.T.B.A.

Pour que cette hypothèse puisse prendre corps il faudrait que le S.T.B.A. ait les moyens d'aller au-delà de sa mission actuelle de doctrine et d'expertise ponctuelle mais être en mesure de réaliser la totalité des projets de balisage ainsi que ceux des rénovations d'installations électriques.

Ce n'est pas actuellement le cas et il ne serait pas opportun de formuler des propositions à cet égard.

Les moyens en personnel d'études

- au STBA : une cellule de 6 personnes (1 A, 4 B, 1 C) compétentes en matière de réseaux, de centrales et de balisage lumineux. Soulignons que l'établissement et le maintien à jour d'une doctrine fiable et rationnelle (rôle d'un service technique central) ne peuvent être envisagés qu'avec le concours d'une équipe compétente confrontée à l'ensemble des aspects des infrastructures (centrales - réseaux - contraintes opérationnelles)
- dans chaque SSBA, une cellule souvent réduite à une seule personne, et surtout orientée vers le domaine des économies d'énergie et la distribution de l'énergie dans le bâtiment.

*
* *

EN CONCLUSION

Personnel insuffisant dans les SSBA pour épauler efficacement l'action du STBA qui ne peut répondre à tous les besoins. Les SSBA devraient pouvoir donner conseil et assistance aux SLBA de leur région, les sensibiliser à un meilleur entretien, générateur d'économies, ou établir à l'usage des DRAC des bilans à l'échelle de la région pour une meilleure connaissance des installations qui permettrait l'établissement de priorités dans les programmes de rénovation.

Nécessité d'une formation spécifique approfondie des agents dans les SLBA à organiser par le STBA : les SLBA sont seuls à même sur un aérodrome de veiller à la cohérence des différents réseaux : voirie, chauffage, climatisation, électricité, assainissement la maîtrise de ce domaine ne doit donc pas leur échapper.

5.b. – ACOUSTIQUE ET THERMIQUE

(exemple tiré en l'occurrence du SSBA Gironde)

Le Service Spécial des Bases Aériennes de la Gironde dispose de spécialistes de haut niveau en matière :

- de thermique depuis 1978,
- et d'acoustique depuis 1983.

Le parallèle entre ces deux domaines semble primordial car en examinant tous les projets établis dans le grand Sud-Ouest depuis 7 à 8 ans, il apparaît que :

1°) le cas le plus général est celui où il n'y a pas de préoccupations particulières dans ces domaines. Les services ne disposant pas de spécialistes, les besoins ne sont pas ressentis, ni exprimés.

2°) le SSBA dispose de spécialistes, développe cette activité à l'intérieur du domaine qu'il gère directement.

3°) les responsables régionaux (RA, DRAC, Météo) sont alors sensibilisés et les SLC sont informés des possibilités en la matière.

Le SSBA étend donc son action à l'ensemble de la région.

4°) Enfin, la compétence des spécialistes SSBA étant reconnue et le plan de charge augmentant, ils assurent l'initiative et le contrôle des opérations mais confient de plus en plus d'études à l'ingénierie privée

*
* *

Pour reprendre chacun des deux domaines plus en détail, on constate que :

- En thermique :

La première phase a pris fin en 1979. Jusqu'à cette date, les économies d'énergie ne concernaient que l'isolation de plafonds ou le calorifugeage des canalisations réalisés pratiquement sans études techniques préalables.

La deuxième phase a été réduite aux années 1979/80 où le SSBA a réalisé des projets intéressant le domaine qu'il gère directement.

De 1981 à 1984, (3ème phase) toutes les études thermiques nécessitant une connaissance approfondie ont été initiées et réalisées par le SSBA à la demande le plus souvent de la 3ème Région Aérienne.

A partir de 1984, toutes les bases aériennes et la plupart des établissements civils ont été sensibilisés et sont très demandeurs dans le domaine thermique ; le plan de charge augmente et le SSBA confie de plus en plus d'études à

l'ingénierie privée parmi lesquelles on peut citer : le chauffage du CATA à Mérignac, la ventilation des abris personnels à Cazaux, la climatisation de divers points sensibles du CRNA, le chauffage du hangar hélicoptères à Cazaux.

A l'extérieur de la Gironde, les SLC recourent de la même façon à l'ingénierie privée avec l'aide du SSBA : Rochefort (ballons électriques, chauffage, piscine) - Cognac et Saintes (ballons électriques).

- En acoustique :

Le développement dans ce domaine suit le même schéma. La première phase a duré jusqu'en 1983.

A partir de cette date, la deuxième phase, à savoir les réalisations à l'intérieur de la Gironde, d'abord en sensibilisant les utilisateurs ou les SLC :

- études générales pour la construction de bâtiments neufs dans des zones de bruits intenses.
- études de locaux existants ayant conduit à des travaux de renforcement de l'isolation acoustique (Bloc technique de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, salle de repos de la Météo, banc d'essais réacteurs de Cazaux, Bureau du CEV de Mérignac), et dont deux ont permis de régler un problème apparemment insoluble (mur anti-bruit de Cazaux-Umat, groupe électrogène de Cenon).
- diagnostics généraux : CEV - DRAC/SO - CRNA et mesures diverses.

La 3ème phase, à savoir celle de l'extension de l'activité à l'extérieur de la Gironde s'engage depuis 1986 (Météo Poitiers, salle de réunions 3ème âge à Hourtun pour la DDE de la Gironde, participation aux études de bruit pour le compte du médecin de l'Aviation Civile).

La 4ème phase n'est pratiquement pas encore engagée. Dans un premier temps, elle devrait surtout intéresser le CETE de Bordeaux pour des diagnostics d'établissements existants.

Ces exemples montrent qu'il est souhaitable que dans les services techniques importants STBA et SSBA soient affectés des spécialistes dans les divers domaines du bâtiment à savoir structure, second oeuvre, thermique, acoustique, électricité ; non pas pour tout faire, mais pour savoir faire faire. Tout le monde y trouve son compte, le maître d'ouvrage et l'ingénierie privée.

Annexe 4 : Décret n° 51-196 du 21 février 1951

(modifié par le décret n° 54-534 du 17 mai 1954 – texte consolidé)

Décret n° 51-196 du 21 février 1951 fixant les attributions respectives du secrétaire d'Etat aux forces armées (air), du ministre des travaux publics, des transports et du tourisme et du secrétaire d'Etat aux forces armées (guerre) en ce qui concerne les installations immobilières du département de l'air.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre de la défense nationale et du ministre des travaux publics, des transports et du tourisme

Vu la loi n° 45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres et à l'organisation des ministères ;

Vu la loi n° 45-2122 du 2 octobre 1946 relative à la classification des aérodromes et le règlement d'administration publique n° 50-253 du 20 février 1950 pris en application de ladite loi ;

Vu le décret n° 48-682 du 14 avril 1948, modifié par le décret n° 51-195 du 21 février 1951, fixant l'organisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux forces armées (air) ;

Vu le décret n° 47-1874 du 16 septembre 1947 fixant les attributions respectives du ministre de l'air et du ministre des travaux publics, des transports et du tourisme, en ce qui concerne les installations immobilières nécessaires au département de l'air,

Décète :

Art. 1^{er} - Le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) arrête les programmes généraux de construction, d'aménagement et d'entretien des aires, bâtiments et installations affectés à son département, ou devant être mis à la disposition d'établissements publics et sociétés de constructions aéronautiques, subventionnés par ce même département.

Il fixe, en outre, les règles générales de gestion du domaine dont il a la charge ; il centralise les besoins et les suggestions des divers utilisateurs (formation et services) ; il en déduit les prévisions de dépenses nécessaires, ajoute à ces prévisions celles des participations à la création et à l'entretien des installations communes sur les aérodromes mixtes, et présente les budgets correspondants.

Art. 2 - Dans le cadre des programmes arrêtés et des règles générales fixées par le secrétariat d'Etat aux forces armées (air), en application de l'article précédent, le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme (secrétariat général à l'aviation civile et commerciale) est chargé, sous réserve des dispositions de l'article 4 :

Des études, des travaux et des fournitures relatifs à la création, à l'aménagement et à l'entretien des bases aériennes, c'est-à-dire des aérodromes et des installations de toutes sortes nécessaires à l'exploitation de ces aérodromes ;

Des mêmes opérations, en ce qui concerne les établissements qui, bien qu'étrangers au fonctionnement des aérodromes, ont avec ces derniers des installations ou des servitudes communes ;

De la gestion du domaine des bases aériennes et des établissements visés à l'alinéa précédent ;

De l'étude, de l'acquisition, du stockage et des distributions des bâtiments démontables, sauf les tentes de campement ; des grilles de revêtement de terrains et des matériels de balisage non radioélectriques et fixes nécessaires au département de l'air ; exceptionnellement (en cas d'impossibilité de la part du service du génie de l'armée de terre) des réparations importantes (4^{ème} degré) sur des engins spéciaux du génie de l'air.

Du contrôle de l'exécution par des établissements publics ou des sociétés nationales ou privées, sous tutelle administrative du secrétariat d'Etat à l'air, des installations immobilières financées sur le budget annexe des constructions aéronautiques ;

Des études, des travaux et des fournitures relatifs à la création, à l'aménagement et à l'entretien des ouvrages, bâtiments et installations étrangers aux bases aériennes dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne et de la gestion du domaine correspondant.

Toutefois, le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) peut, dans les conditions et sous les réserves qui seront fixées par un arrêté interministériel, faire exécuter sous son autorité directe par les services des bases aériennes et par le service de la navigation aérienne, certaines des opérations visées dans le présent article.

Art. 3 - Le secrétariat d'Etat aux forces armées (guerre) est en principe chargé :

1^o) Des études et travaux de création, ainsi que du gros entretien des immeubles bâtis hors des aérodromes et ne présentant aucune servitude commune avec un aérodrome, à l'exception de la région parisienne (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne) ;

2^o) Des études, des acquisitions (ensemble et rechanges) et, normalement, de la réparation au quatrième degré des engins spéciaux du génie de l'air.

3°) De la gestion des immeubles dont la construction et l'entretien lui sont confiés.

Les opérations ci-dessus font l'objet d'un programme d'ensemble qui est communiqué au secrétariat d'Etat aux forces armées (guerre). Elles peuvent être exécutées sous l'action directe du secrétariat d'Etat aux forces armées (air) par les services locaux du génie dans des conditions qui seront fixées par une instruction à paraître sous le timbre commun des secrétariats d'Etat aux forces armées (air) et (guerre).

Art. 4 - Exceptionnellement, lorsque l'urgence ou l'organisation des services constructeurs le recommande, des dérogations au principe de répartition entre le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme et le secrétariat d'Etat aux forces armées (guerre) porté aux articles 2 et 3 ci-dessus peuvent être décidées d'un commun accord entre les ministres et secrétaires d'Etat intéressés.

Art. 5 - Les crédits nécessaires à l'exécution des opérations visées à l'article 2 et qui ne sont pas faites sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat aux forces armées (air), sont mis à la disposition du ministre des travaux publics, des transports et du tourisme, qui est responsable de leur emploi.

Art. 6 - Pour l'allocation des crédits et l'engagement des dépenses afférents aux marchés exécutés sous son autorité directe, comme il est dit aux derniers alinéas des articles 2 et 5 aussi bien que pour les délégations en vue de l'ordonnancement local de ces mêmes dépenses et le contrôle de la consommation des crédits, le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) a autorité directe sur les chefs des services des bases aériennes intéressés ou sur le chef du service de la navigation aérienne ainsi que sur les directeurs régionaux du génie.

Le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) déterminera, par arrêté interministériel, les affaires ressortissant à son département sur lesquelles les chefs de service des bases aériennes et le chef du service de la navigation aérienne pourront statuer par délégation. Cet arrêté fixera également les conditions dans lesquelles il sera fait usage de cette délégation.

Art. 7 - L'inspection générale des services des bases aériennes, quand ils agissent sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat aux forces armées (air) en application du dernier alinéa de l'article 2, est assurée dans chaque région aérienne par un inspecteur général des ponts et chaussées ou par un ingénieur en chef faisant fonctions accrédité par le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme auprès du général commandant ladite région.

Cet inspecteur général dispose d'un ingénieur des ponts et chaussées ou d'un ingénieur des travaux publics de l'Etat, résidant au siège de la région et ayant plus particulièrement la charge d'assurer les liaisons entre les autorités militaires régionales et les services des bases aériennes.

L'inspection du génie exerce ses attributions à l'égard des travaux prévus à l'article 3.

Art. 8 - Pour les travaux qu'il fait exécuter sous son autorité directe par les services des bases aériennes, le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) a la faculté de prendre l'avis du conseil général des ponts et chaussées, dans les mêmes conditions et dans les mêmes formes que le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme.

Art. 9 - Le secrétaire d'Etat aux forces armées (air) a la faculté de demander au ministre des travaux publics, des transports et du tourisme et au secrétaire d'Etat aux forces armées (guerre) de prescrire toutes missions de contrôle administratif, relatives à l'exécution des opérations exécutées pour son compte, sous leur autorité. Les rapports correspondants lui sont communiqués.

Art. 10 - Les modalités d'application du présent décret feront l'objet d'arrêtés ou de décisions ministériels ou interministériels.

Art. 11 - Le décret n° 47-1971 du 16 septembre 1947 est abrogé à compter du 1^{er} janvier 1951.

Art. 12 - Le ministre de la défense nationale, le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme et les secrétaires d'Etat aux forces armées (air) et (guerre) sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 21 février 1951.

R. PLEVEN.

Par le président du conseil des ministres :

Le ministre de la défense nationale,
JULES MOCH.

Le ministre des travaux publics, des transports et du tourisme,
ANTOINE PINAY.

Le secrétaire d'Etat aux forces armées (guerre),
MAX LEJEUNE.

Le secrétaire d'Etat aux forces armées (air),
ANDRÉ MARSELLI.

Annexe 5 : Protocole du 10 avril 2002

PROTOCOLE

Entre

- la direction générale de l'aviation civile (DGAC),
 - la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM),
ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL)

et

- la direction centrale de l'infrastructure de l'air (DCIA),
ministère de la défense

Préambule

Longtemps confiée à un ministre de l'Air, la responsabilité des infrastructures aéronautiques se trouva à d'autres époques, comme elle l'est aujourd'hui, partagée entre plusieurs ministères. Aucun des transferts opérés entre deux situations différentes successives ne dérogea toutefois au souci de maintenir regroupées au sein d'un même ministère les compétences techniques propres à ce domaine. A la séparation de l'aviation civile et de l'aviation militaire en 1945, le ministère chargé des transports s'est vu attribuer la gestion de l'ensemble des bases aériennes, marquant ainsi la volonté de maintenir l'unicité du domaine aéronautique. S'inscrivant dans ce double contexte, le décret du 21 février 1951 confie au ministre chargé des transports, d'une part, la gestion du domaine aéronautique, civil ou militaire, d'autre part, et sauf exceptions commandées notamment par l'urgence, les études, les travaux et les fournitures relatifs à la création, à l'aménagement et à l'entretien des bases aériennes.

1. OBJET

Le présent protocole a pour objet de préciser les conditions d'intervention du METL pour le compte du ministère de la défense, en ce qui concerne l'infrastructure aéronautique affectée à l'armée de l'air et l'infrastructure de la direction des centres d'expertise et d'essais (DCE).

L'annexe 1 du protocole fixe la liste des installations concernées, leurs attributaires ainsi que les services du METL qui sont les services locaux d'infrastructure (SLI).

Dans le cadre du présent protocole, la DCIA représente la DCE avec laquelle elle établira un protocole fixant les engagements mutuels entre les deux parties.

2. ORIENTATIONS DU METL ET DU MINISTERE DE LA DEFENSE (AIR) SUR LE DOMAINE AERONAUTIQUE

2.1 Cadre de l'intervention du METL ; les principaux textes de référence

- Le décret n° 51-196 du 21 février 1951, modifié par le décret n° 54-534 du 17 mai 1954 : c'est le texte de base qui fonde l'intervention du METL pour le compte du ministère de la défense (air). Il confie, en particulier, au METL et à ses services déconcentrés les tâches d'études et travaux relatifs à la création, l'aménagement et l'entretien des bases aériennes plates-formes et des installations ou établissements relevant de la direction des centres d'expertise et d'essais.
- Le décret 2000-288 du 30 mars 2000 relatif à la gestion et à l'administration de l'infrastructure du ministère de la défense ainsi que le décret 2000-291 de même date, fixant les attributions du service de l'infrastructure de l'air (SIA).
- L'instruction 2405 du 21 septembre 1989 relative à l'administration des installations immobilières de l'armée de l'air et qui précise notamment les relations entre l'armée de l'air et les services locaux d'infrastructure.

Toute élaboration ou modification de textes ayant un impact sur les conditions d'intervention des SLI, devra faire l'objet d'une concertation préalable entre la DCIA, la DPSM et la DGAC.

2.2 Orientations et priorités d'intervention

Le METL a la mission de gérer l'ensemble du domaine aéronautique civil et militaire. Pour ce faire, en application de la directive nationale d'orientation (DNO), il inscrit son action dans la perspective du maintien d'une capacité d'ingénierie publique pour assurer les missions de gestion du patrimoine et de construction d'infrastructures aéronautiques.

Pour répondre au mieux aux attentes du ministère de la défense, le METL doit disposer en fin d'année n-1, des prévisions des missions qui lui seront confiées pour les années n, n+1 et n+2 par la DCIA tant en matière de travaux neufs que de maintien en bon état de fonctionnement du domaine aéronautique.

Dans ce contexte, les services déconcentrés du METL assurent le rôle d'assistance au maître d'ouvrage pour les opérations de construction neuves et de grosses réparations relevant de la responsabilité de la DCIA ou des régions aériennes.

Ils assurent la conception générale de l'entretien du domaine aéronautique en liaison avec le commandant de base.

En ce qui concerne la réalisation, lorsque des arbitrages sont nécessaires à une bonne adéquation des missions aux moyens :

- ils privilégient les travaux de maintenance et ceux conditionnant la sécurité des installations pour ce qui concerne les travaux en régie ;
- ils peuvent faire appel au réseau technique du METL ou à la maîtrise d'oeuvre privée notamment pour les prestations d'ingénierie dans le bâtiment dans les conditions définies ci-après.

3. CONCOURS APORTE PAR LE METL AU MINISTERE DE LA DEFENSE (AIR)

3.1 L'organisation du METL et ses missions

Pour exercer l'ensemble des missions pour le compte de la défense, le METL met en place le dispositif ci-après :

- **Au niveau central**, des agents du METL sont mis à disposition de la DCIA. Ces agents assurent un rôle d'encadrement, d'instruction, validation et suivi des dossiers, et d'animation du réseau des SLI. Ils participent à la définition de la politique du service de l'infrastructure de l'air (SIA).
- Deux **services techniques** centraux de la DGAC, le service technique des bases aériennes (STBA) et le service technique de la navigation aérienne (STNA), peuvent intervenir en tant qu'experts ou bureaux d'études, soit directement pour le compte de la DCIA, soit en soutien d'un service local. Les prestations de ces deux services, ainsi que leurs modalités pratiques d'exécution, font l'objet de conventions, les dernières datant du 18 mai 1984 pour le STBA et du 1er octobre 1991 pour le STNA.
- Les **services spéciaux des bases aériennes (SSBA)** ont un rôle particulier et essentiel dans cette organisation. Rattachés à la DGAC, leurs missions, entièrement consacrées à l'aéronautique, recouvrent indifféremment les aspects civils et militaires dans le respect de l'unicité du domaine public aéronautique rappelée en préambule. Ils interviennent à trois titres :
 - Les SSBA peuvent effectuer des expertises pour l'armée de l'air dans leur domaine de compétence. De même, ils peuvent se voir confier l'exécution d'études, soit directement par la DCIA, soit en soutien d'un SLI.
 - Les chefs de SSBA exercent la fonction de conseiller technique auprès des généraux commandant les régions aériennes.
 - Les SSBA exercent des missions propres de SLI suivant la description indiquée dans le paragraphe suivant.
- **Les DDE**, comme les SSBA, sont des services locaux d'infrastructure. Ils apportent leur concours au ministère de la défense en matière de maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de maîtrise d'oeuvre pour les travaux neufs, les grosses réparations et l'adaptation des installations, leur entretien et leur maintenance en plus de leur mission de gestion du domaine aéronautique.

Ils représentent l'Etat - ministère de la défense - dans l'ensemble des missions de maîtrise d'ouvrage qui leur sont dévolues, et dans le respect des décisions ministérielles techniques ou financières.

Le chef de service dispose pour cela de délégation directe du ministre de la défense en tant qu'ordonnateur secondaire et, dans ce cadre, il est personne responsable des marchés (PRM).

Ils assurent des missions de maîtrise d'oeuvre avec, le cas échéant et en liaison avec la DCIA, le soutien d'autres services de l'Etat et notamment, du STBA, du STNA ou d'un SSBA. Certaines prestations, tout particulièrement celles à caractère spécialisé, peuvent être confiées à des prestataires extérieurs sous la responsabilité du SLI qui reste seul maître d'oeuvre.

Ils peuvent, après accord de la DCIA, recourir à la maîtrise d'oeuvre privée, dans les conditions prévues par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée (dite loi MOP) et ses décrets d'application du 29 novembre 1993, si le plan de charge du service et des services de soutien ou des spécificités techniques de l'ouvrage le nécessitent.

Ils assurent également des travaux en régie directe avec leurs propres moyens en fonction de leur capacité et de leur compétence.

Le chef de service a toute latitude pour mettre en place l'organisation lui permettant d'assurer ces missions, dans le respect des directives du METL et des objectifs concertés avec l'armée de l'air. Il dispose en général au niveau de la base aérienne d'une subdivision implantée sur l'aérodrome. Les contrats d'objectifs visés à l'article 3.2.2. précisent les modalités d'exécution de ces missions.

- L'IGACEM, (inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie) assure l'inspection du STBA, des 3 SSBA et des parties « bases aériennes » des DDE, et transmet les rapports faisant suite à ces inspections globales ou de suivi aux directions signataires du protocole, qui peuvent lui demander toute investigation complémentaire ou lui confier toute mission sur des sujets spécifiques.

En cas d'irrégularité grave constatée ou confirmée par ses soins, l'IGACEM en informe aussitôt les directions signataires du protocole. Si cette irrégularité implique des personnels relevant du ministère de la défense, la DCIA en informera le contrôle général des armées (CGA). Si le contrôle général des armées en fait la demande, l'IGACEM lui fournira tous éléments permettant à celui-ci de compléter l'investigation de l'IGACEM hors du champ de compétence de celle-ci.

3.2 Procédures mises en oeuvre

3.2.1 La concertation au niveau central

Pour aider les services du METL à répondre au mieux aux attentes des autorités militaires, une réunion annuelle de concertation **au niveau central** est nécessaire pour présenter :

- les orientations stratégiques et les attentes du ministère de la défense (air en particulier) ;
- les réponses du METL à ces orientations ;
- l'exploitation des remontées des réunions locales de concertation.

A partir des éléments ainsi recueillis et analysés, des dispositions pourront être retenues par le METL pour adapter les moyens des SLI aux plans de charge prévisibles.

3.2.2 La concertation locale - les contrats d'objectifs.

Les orientations arrêtées au niveau central doivent faciliter l'expression de la commande par la DCIA et l'organisation des services au niveau local.

Pour faciliter au niveau local le pilotage des activités des SLI pour le compte de la défense, des réunions de concertation ont été instituées par la circulaire conjointe équipement/défense du 5/1/1996. Ces réunions ont fait la preuve de leur efficacité notamment en matière de dialogue entre les différents partenaires, de présentation du bilan d'activité et des moyens mis en oeuvre. Elles sont donc confirmées.

Elles seront renforcées par le développement de contrats d'objectifs au niveau local qui s'appuieront sur une définition claire des résultats attendus (prévision sur 3 ans). Dans ces contrats d'objectifs, les autorités militaires s'engagent sur un contenu d'activité pour l'année en cours et les 2 années suivantes et le SLI s'engage sur sa réalisation en fonction d'une part, de ses moyens et des possibilités d'ajustement de son organisation aux besoins et, d'autre part, du soutien que peut apporter le réseau technique du METL et des possibilités de sous traitance. Cette programmation sur 3 ans doit permettre à chaque partenaire d'avoir une meilleure visibilité sur les missions à conduire et en conséquence sur l'organisation à mettre en place et les moyens à mobiliser. (voir le point 4 ci-après)

S'il existe une installation ou un établissement relevant de la DCE sur la base, son responsable est associé à cette concertation.

3.2.3 La réalisation et le suivi des opérations

Le pilotage des services au niveau local doit être renforcé en développant au sein des services déconcentrés l'implication des différents niveaux de la hiérarchie. Les chefs de service devront s'assurer que l'organisation en place permet d'assurer une validation et un suivi de l'avancement des programmes.

En matière de compte rendu d'activité à la DCIA, des améliorations seront apportées par la mise à disposition d'informations accessibles par internet et définies pour répondre aux besoins de l'ensemble des demandeurs de la chaîne infrastructure.

4. DISPOSITIONS RELATIVES AUX MOYENS

4.1 moyens en personnels

- Les personnels en position normale d'activité sur des emplois inscrits au budget du METL et qui sont mis en place auprès de la DCIA sont énumérés en annexe 2.1. Ils effectuent une mission normale du METL et leur traitement (y compris les ISS calculées comme pour l'administration centrale du METL) est liquidé par la DGAC. Ils sont soumis aux mêmes conditions de travail que leurs collègues civils relevant du ministère de la défense.

Pour ce qui concerne les services déconcentrés du METL, le chef du service met en place les personnels pour faire face aux besoins de l'activité de chaque installation tels qu'ils sont arrêtés dans le cadre du contrat d'objectifs visé à l'article 3.2.

Les moyens en personnel comportent en plus des agents du METL, des personnels défense rémunérés sur crédits du ministère de la défense. Ces personnels défense sont mis à disposition des SLI à titre individuel, ils sont soumis au régime de travail des services qui les accueillent. Ainsi il appartient au chef de SLI de définir, pour ces personnels, les conditions de travail et de fixer les horaires de travail, les autorisations exceptionnelles d'absences et le calendrier des congés et des jours ARTT. La répartition des personnels d'exploitation (METL et défense) entre les bases est donnée à titre indicatif en annexe 2.2.

- **Formation :**

L'adaptation des compétences du personnel aux missions à effectuer constitue un enjeu fort. En collaboration avec la DPSM et la DGAC, la DCIA assure le pilotage et le suivi de la formation du personnel des SLI et contribue à l'organisation d'actions spécifiques.

- **Hygiène et sécurité :**

L'organisation de la prévention hygiène et sécurité du travail pour le personnel Etat/défense mis à disposition des SLI est précisée dans un protocole bilatéral ministère de la défense/METL.

4.2 moyens de fonctionnement

- La DGAC et la DPSM s'engagent à prendre toutes les dispositions propres à mettre les services déconcentrés de l'équipement en mesure de réaliser dans de bonnes conditions les missions qui leur sont confiées.

La direction de la fonction militaire et du personnel civil du ministère de la défense prend en charge les frais de mission et de stage des personnels du METL intégrés à la DCIA et visés en annexe 2.1..

Il en va de même pour les indemnités d'enseignement qui leur seraient dues par le ministère de la défense au titre d'exposés qu'ils seraient amenés à faire dans le cadre des activités de la DCIA.

- La DCIA fait procéder à l'acquisition sur ses propres crédits des matériels de servitude et de chantier nécessaires aux services déconcentrés de l'équipement en charge des bases aériennes. Elle en fixe la dotation et les règles de gestion. Elle en informe la DGAC (service des bases aériennes) et la DPSM.
- La DGAC procède à l'acquisition, sur des crédits mis à sa disposition par le ministère de la défense, des véhicules de liaison et des véhicules utilitaires nécessaires aux services déconcentrés de l'équipement oeuvrant pour les bases aériennes au vu d'un tableau de dotation dressé d'un commun accord entre la DCIA, la DGAC et la DPSM (annexe 3) en concertation avec les SSBA concernés, dans leur rôle de conseillers techniques.

Ces acquisitions doivent permettre l'adaptation du parc de véhicules aux données locales et le renouvellement régulier des véhicules, de manière à maintenir un état satisfaisant du parc automobile.

- Le ministère de la défense participe aux frais de fonctionnement des services de l'équipement oeuvrant à son profit suivant les modalités pratiques prévues en annexe 4.

5. DUREE DE VALIDITE

Le présent protocole, qui prend effet au 1^{er} janvier 2002, remplace le protocole du 11 mai 1995

Il est conclu pour une période de 3 ans renouvelable par tacite reconduction.

Fait à Paris en trois exemplaires originaux, le 10 avril 2002

Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation

Le Directeur général de l'aviation civile

Le Directeur central de l'infrastructure de l'air

Jean-Pierre WEISS

Pierre GRAFF

Patrick FELTEN