

**MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER**

Circulaire du 19 août 2004 relative à la définition d'une démarche pour conduire la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement, et au décompte des emplois liés aux transferts des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992

*

* *

Le ministère de l'équipement s'est résolument engagé depuis 2003 dans la nouvelle étape de décentralisation, en préparant les personnels à cette réforme d'envergure et à celle de la réorganisation territoriale de ses services. Le transfert des services ou parties de services mis à disposition des départements et placés sous l'autorité du président du Conseil général en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 interviendra en 2005. Il s'agit, pour le ministère de l'équipement, du premier transfert de services qui donnera une traduction concrète aux réformes en cours.

La présente circulaire a pour objet, d'une part, de donner des premiers éléments de cadrage sur la démarche de réorganisation, préalable au transfert de services, qu'il appartiendra aux chefs de services de conduire sous l'autorité des Préfets, et d'autre part, de préciser certaines modalités de décompte des emplois pour le transfert des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992.

I – Les premiers éléments de cadrage sur la démarche de réorganisation des services

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales dans plusieurs domaines, parmi lesquels les routes nationales, les infrastructures portuaires et aéroportuaires, les voies d'eau et le logement.

I.1 - Les étapes du processus de transfert

Ces transferts sont programmés en trois temps : les transferts de compétences, les transferts de services et les transferts d'emplois avec les incidences pour les agents.

La mise en œuvre de ce processus passera par plusieurs étapes au cours desquelles interviendront les administrations centrales et (ou) les services déconcentrés.

A – Les transferts de compétences

La définition des compétences à transférer et la préparation des textes correspondants (décret ou convention type de transfert de compétences) incombe aux directions d'administration centrale : il convient de délimiter les contours des compétences transférées et les conditions dans lesquelles ces compétences seront transférées. Il s'agit également, le cas échéant, de prévoir les conditions de réalisation des expérimentations et des délégations.

La définition des missions liées aux compétences à transférer relèvera également d'un cadrage national, afin que les services disposent d'une même base d'évaluation des activités qui feront l'objet des transferts.

Les actes pris localement pour entériner le transfert d'une infrastructure (arrêté ou convention) devront comporter notamment un diagnostic de l'état du patrimoine transféré ; des instructions particulières en la matière vous seront données en temps utile par les directions d'administrations centrales concernées.

B – Les transferts de services

Dès le transfert des compétences et pour permettre aux collectivités d'exercer leurs nouvelles missions, les services sont mis à disposition de la collectivité. Un décret porté par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, auquel sera annexé une convention type, définira les conditions de cette mise à disposition. Il vous reviendra alors d'établir avec l'exécutif de la collectivité bénéficiaire du transfert **une convention locale fixant globalement la liste des services ou parties de services mis à disposition**. A défaut d'un accord entre l'Etat et la collectivité dans le délai prévu par la loi pour l'établissement de cette convention (3 mois à compter de la publication du décret de mise à disposition approuvant la convention type ou de la date du transfert de la compétence si cette dernière est plus tardive), la liste des services ou parties de services mis à disposition est établie par arrêté interministériel, après consultation d'une commission nationale de conciliation.

Cette phase de mise à disposition n'est que transitoire : ces services, même s'ils interviennent pour des compétences déjà exercées par les collectivités territoriales, seront transférés après avoir été réorganisés.

Cette réorganisation nécessitera que vous disposiez d'une quantification de vos activités dans le but d'identifier et de dimensionner les parties de services transférées. Cette étape doit être engagée sur la base d'un inventaire précis des moyens humains et matériels qui seront transférés. Vous veillerez à tenir régulièrement informée la direction du personnel, des services et de la modernisation de l'avancement de la démarche de quantification et du dimensionnement obtenu.

Les transferts de services reposeront sur la publication de décrets, auxquels seront annexées des conventions types de transfert. La mise au point de ces textes relève de la direction du personnel, des services et de la modernisation. A leur établissement seront associés les directions d'administrations centrales sectorielles concernées, ainsi que les services déconcentrés par l'intermédiaire d'enquêtes sur les effectifs affectés aux compétences transférées et la participation à des groupes de travail.

Ces décrets se traduiront localement par l'établissement de **conventions de transfert des services**. Elles seront le fruit de négociations qu'il vous appartiendra de mener avec le représentant de la collectivité bénéficiaire du transfert. Ces conventions identifieront **nominativement** les agents dont les emplois sont transférés, ainsi que les dotations financières liées au fonctionnement des services. Des directives vous seront adressées ultérieurement sur les modalités d'établissement de ces conventions. Vous veillerez à en faire parvenir une copie signée à la direction du personnel, des services et de la modernisation.

La préparation des transferts de services s'appuiera également sur :

- des dispositions concernant le personnel, à savoir par exemple : l'homologie des statuts entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, la mise en oeuvre du droit d'option, la création d'une indemnité exceptionnelle de mobilité, etc... ;
- des mesures d'accompagnement des transferts, notamment la définition de la méthode d'évaluation des emplois concernés par les transferts, la définition du coût des emplois transférés, le mode de répartition des activités supports, etc....

C – L'exercice du droit d'option

Les agents fonctionnaires concernés par les transferts de services ou parties de services devront opter, soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. Dans ce dernier cas ou en l'absence de choix effectué dans le délai prévu pour le droit d'option, les agents seront placés en **position de détachement sans limitation de durée**.

Jusqu'au changement de situation consécutif à leur choix, ces agents conserveront leur statut de fonctionnaire d'Etat et seront mis à disposition à titre individuel de la collectivité.

Je vous rappelle que la période de deux ans au cours de laquelle ces agents peuvent faire valoir leur droit d'option, démarre à compter de la publication des décrets de transfert de services.

Concrètement, ces agents ne pourront exercer leur droit d'option qu'à l'issue de la conclusion de la convention locale de transfert. Dans ces conditions et pour ne pas réduire la durée d'expression du droit d'option, les décrets de transfert de services devraient fixer un délai court (de l'ordre de 3 mois) pour l'établissement de ces conventions locales. **Vous veillerez ainsi à anticiper largement la réorganisation de vos services, afin d'être en mesure d'établir, dès la publication des décrets de transfert de services, ces conventions.** Cette anticipation doit s'inscrire dans un calendrier qui prévoit le transfert des services environ 1 an après le transfert des compétences correspondantes et qu'il vous est demandé de respecter.

Par ailleurs, j'ai prévu que les détachements de longue durée, à prendre dans le cadre du droit d'option, vous soient prochainement déconcentrés pour les personnels de catégorie B et C.

S'agissant enfin des agents non titulaires de droit public de l'Etat, ils deviennent agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale, à la date d'entrée en vigueur des décrets de transfert des services.

D – Les transferts d'emplois

La mise en oeuvre des transferts d'emplois résulte de l'application des modalités inscrites dans les décrets et les conventions locales de transfert des services. **Ces transferts devraient s'échelonner au rythme des décisions administratives prises suite aux choix exprimés par les agents lors du droit d'option.**

La direction du personnel, des services et de la modernisation assurera, à partir de vos remontées d'information, la synthèse des mouvements financiers en lois de finances initiale et rectificative, qu'il conviendra d'effectuer au titre de la dotation globale de décentralisation pour compenser aux collectivités concernées ces dépenses de personnel.

Des schémas illustrant les processus de transfert relatifs aux routes départementales et nationales d'intérêt local, aux ports et aux aéroports sont annexés à la présente circulaire.

I.2 – Le calendrier

En termes de calendrier, les transferts de compétences sont programmés selon l'échéancier indicatif suivant :

- **pour les routes nationales d'intérêt local, l'objectif fixé est un transfert au 1er janvier 2006** (les arrêtés préfectoraux constatant les transferts devant être publiés courant 2005).
Dans les DOM, à l'exception de la Martinique où la compétence est déjà transférée, le préfet de région organisera une concertation avec le département et la région en vue de déterminer la collectivité bénéficiaire du transfert de l'ensemble des routes nationales ; cette désignation sera actée par un décret ;
- **pour ce qui concerne les infrastructures portuaires et aéroportuaires**, la loi prévoit les transferts de compétences au plus tard au **1er janvier 2007**, mais ils sont en principe possibles **dès le 1^{er} juillet 2005**, en fonction des demandes des collectivités et avec une entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2005 ;
- **dans le domaine des voies d'eau**, le transfert de propriété se fera à la demande des collectivités qui peuvent aussi bénéficier d'une expérimentation en matière d'aménagement et d'exploitation d'une durée maximale de 6 ans. Pour les régions Bretagne, Pays de la Loire et Picardie qui bénéficient en application de la loi du 22 juillet 1983, de certaines compétences en matière de gestion des voies d'eau, le transfert de propriété interviendra, à leur demande ou, au plus tard, dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, sauf si elles ont manifesté leur opposition. Dans le cas où la région aurait concédé la gestion de la voie d'eau à une collectivité territoriale, cette dernière serait prioritaire pour bénéficier du transfert ;
- **en matière de logement**, la loi envisage, dès son entrée en vigueur (soit le 1^{er} janvier 2005), le transfert de la gestion du **fonds de solidarité pour le logement (FSL)** au département.

I.3 – La mise en place d'une démarche de réorganisation

Compte tenu de la succession des différentes étapes précitées et des délais qui les encadrent, il convient, si ce n'est déjà fait, d'engager les discussions informelles avec le président du Conseil général de votre département ou avec l'exécutif de toute collectivité susceptible d'être concernée, afin d'en tirer les premiers enseignements à l'égard des transferts de services à venir et les conséquences en terme de réorganisation.

Il est également utile de procéder, dès à présent, à un état des lieux conjoint de l'organisation et du fonctionnement des services actuellement mis à disposition.

Par ailleurs, en complément des dispositions élaborées au niveau national sur l'homologie entre grades de la fonction publique d'Etat et cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, une analyse comparative entre le régime indemnitaire de l'Etat et de la collectivité bénéficiaire du transfert permettra de communiquer aux agents tous les éléments utiles à l'exercice de leur droit d'option.

Ces discussions et réflexions conduiront à définir la configuration des services déconcentrés de l'équipement après décentralisation, en tenant compte des spécificités locales, et surtout d'anticiper les transferts, d'une part, des services ou parties de services aujourd'hui mis à disposition des départements, et d'autre part, de ceux liés aux transferts de compétences à venir. Des recommandations en matière de décompte des emplois à transférer, complémentaires à celles de la présente circulaire, vous seront données d'ici la fin de l'année 2004.

La nouvelle organisation qui en découlera pour chacun des services prendra en compte les grandes lignes d'évolution du ministère, que le ministre a fixées, le 29 juin dernier, devant l'ensemble des chefs de services déconcentrés. Elle aura nécessairement un caractère évolutif, notamment en raison des différentes étapes de transferts liées à la décentralisation.

Vous veillerez aussi à prendre l'attache des élus locaux, afin de mettre en place un dispositif d'information et de concertation, en particulier sur les conséquences des transferts et l'évolution de l'organisation et des missions de vos services.

Dans le cadre de la démarche de projet qui sera mise en place pour conduire ces réflexions, il conviendra, naturellement, de veiller à associer largement le personnel en intégrant ses préoccupations. Le CTPS, qui devra être consulté aux différentes étapes, conserve bien entendu son rôle d'instance de concertation tout au long de la démarche.

En matière d'emplois, l'impact majeur sera issu du transfert aux départements des services ou parties de services chargés des routes et de la création concomitante des futurs services routiers de l'Etat.

La mise en œuvre locale de ces chantiers comportera l'organisation de **bourses aux emplois locales** pour identifier notamment les agents affectés aux emplois transférés. Une prochaine circulaire apportera des compléments sur les modalités concrètes de cette mise en œuvre.

*
* *

II – Le décompte des emplois liés aux transferts des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992

II.1 – La détermination des effectifs à transférer

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit notamment, dans son article 104, le transfert des services ou parties de services de l'Etat aujourd'hui mis à disposition des départements en application de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992.

A - Les services ou parties de services chargés des compétences départementales.

Jusqu'au transfert des services mis à disposition, l'article 121-IV de la loi relative aux libertés et responsabilités locales maintient les principes des compensations financières au département introduits par l'article 10-IV de la loi du 2 décembre 1992.

Ces compensations financières sont calculées à partir de l'effectif équivalent des personnels chargés exclusivement de l'exercice des compétences départementales (EETD). Elles font l'objet d'une régularisation qui tient compte du nombre réel de vacances de postes d'une durée supérieure à un an et de l'évolution générale des effectifs déterminée annuellement pour le ministère de l'équipement par la loi de finances initiale, déduction faite du montant des mesures nouvelles positives en matière de personnel.

Dans chaque département, la convention de mise à disposition a fixé l'EETD qui est composé de huit macro-grades regroupant un ensemble de grades budgétaires. Chaque macro-grade subit donc une évolution annuelle, en fonction, d'une part, des postes déclarés vacants depuis plus d'un an, et, d'autre part, du taux d'évolution négatif déterminé à partir d'une analyse de la loi de finances initiale pour les effectifs globaux du ministère de l'équipement. L'EETD, qui pour une DDE donnée est un sous-ensemble de son effectif autorisé, est ainsi mis à jour annuellement et notifié au président du conseil général.

Ainsi, pour les services ou parties de services de l'Etat mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992, le principe général est celui du transfert des emplois correspondant à l'effectif équivalent des personnels chargés exclusivement de l'exercice des compétences départementales notifié l'année du transfert des parties de services.

Pour les services ou parties de services mis à disposition des départements en vertu de **l'article 7** de la loi du 2 décembre 1992, la publication du décret de transfert est prévue début 2005 : **les emplois à transférer seront donc calés sur l'EETD 2005.**

Pour les services ou parties de services mis à disposition des départements en vertu de **l'article 6** de la loi du 2 décembre 1992 et dont le transfert aura lieu en même temps que les services travaillant sur les routes nationales d'intérêt local (au-delà du 1^{er} janvier 2006), une circulaire spécifique précisera ultérieurement les modalités de détermination des effectifs à transférer. En effet, la mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 va impacter la détermination de l'EETD. Avec la LOLF, il sera fixé un plafond d'autorisation d'emplois (PAE) décomposé en quelques catégories d'emplois ; son périmètre sera différent de celui constitué par les actuels emplois budgétaires qui disparaîtront. Les directeurs de programme auront la faculté, en cohérence avec la politique de ressources humaines du ministère, de procéder à des recrutements dans les catégories d'emplois selon leurs besoins. Les natures d'emplois ne pourront donc être constatées qu'a posteriori en fin d'année. **La détermination de l'EETD devra donc être revue**, ce qui nécessitera un nouvel accord avec l'Assemblée des Départements de France.

Enfin, **pour le département de la Guyane** les missions exercées pour le compte du département n'ont pas été définies dans le cadre d'une convention de mise à disposition. Ces missions sont alors définies de manière forfaitaire, comme le prévoit l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992. Dans ce département, une identification des emplois correspondants sera nécessaire, tout en veillant au respect de la limite des prestations effectuées selon les dispositions de l'article 8 de cette même loi du 2 décembre 1992 (volume annuel moyen des prestations effectuées au cours des trois années précédant l'année du transfert).

B - L'autorité hiérarchique.

En complément des transferts d'emplois se référant à l'EETD, il y aura lieu de transférer les emplois correspondant à l'exercice de l'autorité hiérarchique relative à ces personnels, non prise en compte par l'EETD.

Pour mémoire, le décret n° 87-100 du 13 février 1987 a déjà transféré aux départements les parties de services chargées des tâches de programmation, d'études, de suivi financier, de comptabilité, de marchés, d'acquisitions foncières, et de contentieux en matière de voirie départementale. Seules les parties de services en charge des missions relevant de l'autorité hiérarchique restent en conséquence à transférer.

Le périmètre des fonctions à prendre en compte pour la détermination de l'autorité hiérarchique fera l'objet d'une prochaine discussion avec les représentants de l'Assemblée des Départements de France. Les modalités de calcul des effectifs correspondants vous seront précisées ultérieurement.

Dans le but d'éviter deux réorganisations successives, ces parties de services, contribuant aux missions relevant de l'autorité hiérarchique, seront transférées en même temps que les parties de services consacrées aux mêmes tâches et intervenant sur les routes nationales d'intérêt local transférées aux départements. Dans l'attente de leur transfert, ces parties de service seront mises à disposition du président du Conseil général.

II.2 – La préparation des transferts

Vous disposez d'outils de mesure du niveau d'activité de vos services dans les différents domaines d'intervention.

Dans la perspective des transferts, vous veillerez à vérifier la saisie de ces outils de contrôle de gestion, afin que vous puissiez disposer d'éléments précis et fiables sur l'activité de votre service en prévision des négociations à venir sur les transferts.

Vous êtes particulièrement invités à vérifier la bonne adéquation entre l'activité des agents travaillant pour le compte du département et l'EETD notifié et, le cas échéant, à remédier dans les meilleurs délais aux éventuels écarts. Il vous est également rappelé que vous pouvez demander, en accord avec le Conseil général, une évolution entre macro-grades de l'EETD à coût constant, pour traduire la réalité des effectifs en place.

Comme le transfert des services ou parties de services mis à disposition des départements en vertu de l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992 s'effectuera en même temps que le transfert des services ou parties de services travaillant sur les routes nationales d'intérêt local, il pourra être intéressant de proposer au département une réflexion globale sur les effectifs et moyens sur routes départementales et nationales transférées, en mettant en œuvre les consignes précitées.

Pour le ministre et par délégation
Le Directeur du Personnel, des Services et de la Modernisation

Signé

Christian PARENT

Circulaire relative à la définition d'une démarche pour conduire la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement, et au décompte des emplois liés aux transferts des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992

ANNEXES

Schémas illustrant les processus de transfert relatifs aux routes départementales et nationales d'intérêt local, aux ports et aux aéroports

◆◆◆
**Achèvement du processus de
 décentralisation des routes
 départementales**
 ◆◆◆

*Service mis à disposition du
 Conseil général en application de
 l'article 7 de la loi du 2/12/92*

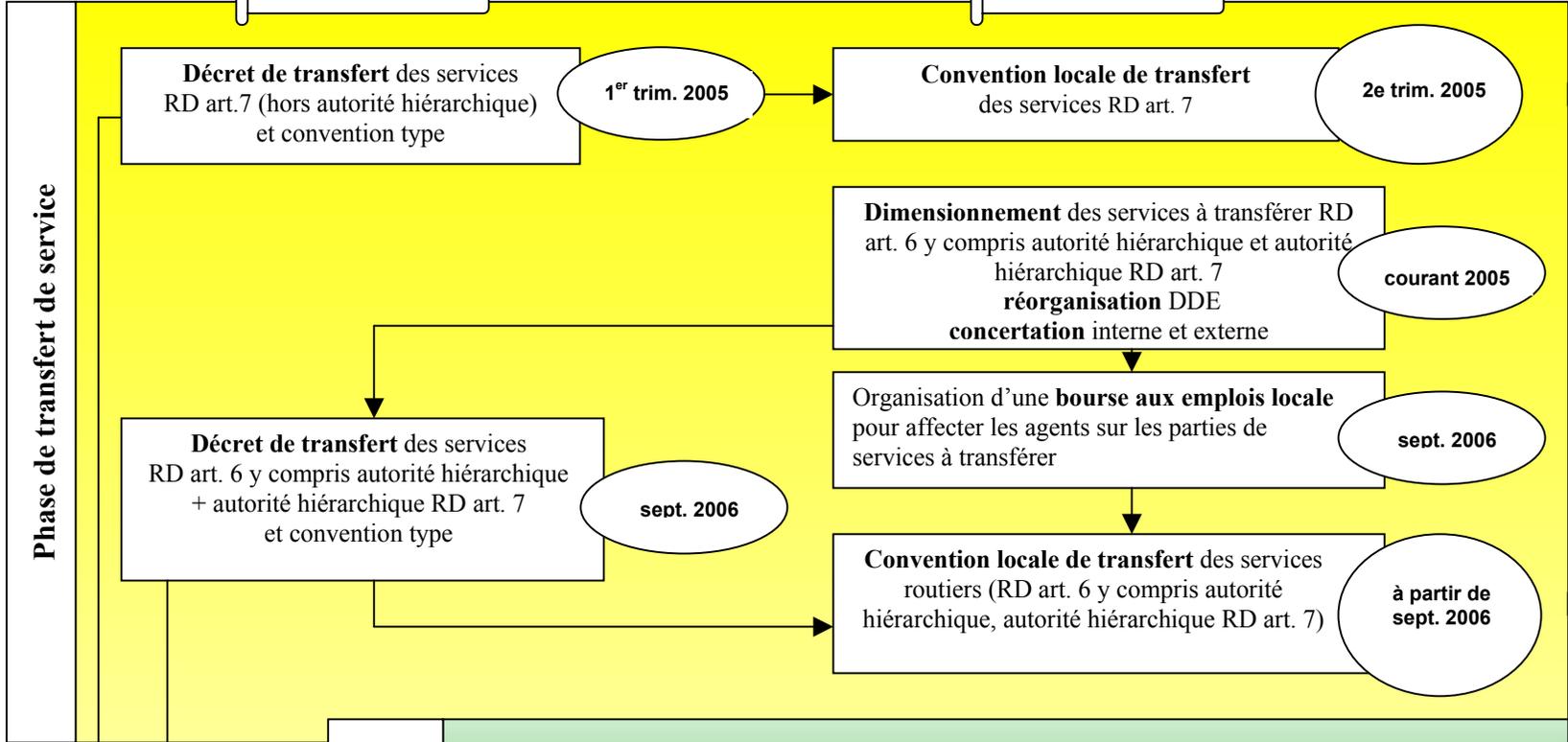
Convention identifiant les parties de service M&D,
 et intervenant **exclusivement** pour le département
 (RD art. 7)

*Service mis à disposition du
 Conseil général en application de
 l'article 6 de la loi du 2/12/92*

Convention identifiant les parties de service mises à
 disposition du département
 (RD art. 6)

Niveau national

Niveau local



*Transferts des services
 article 7 (hors autorité
 hiérarchique)*

à partir du 2^{ème} trim.
 2005

*Transferts des services
 RD art.6 (y compris
 autorité hiérarchique) et
 autorité hiérarchique RD.
 art. 7 conjointement avec
 les services intervenant sur
 les RN transférées*

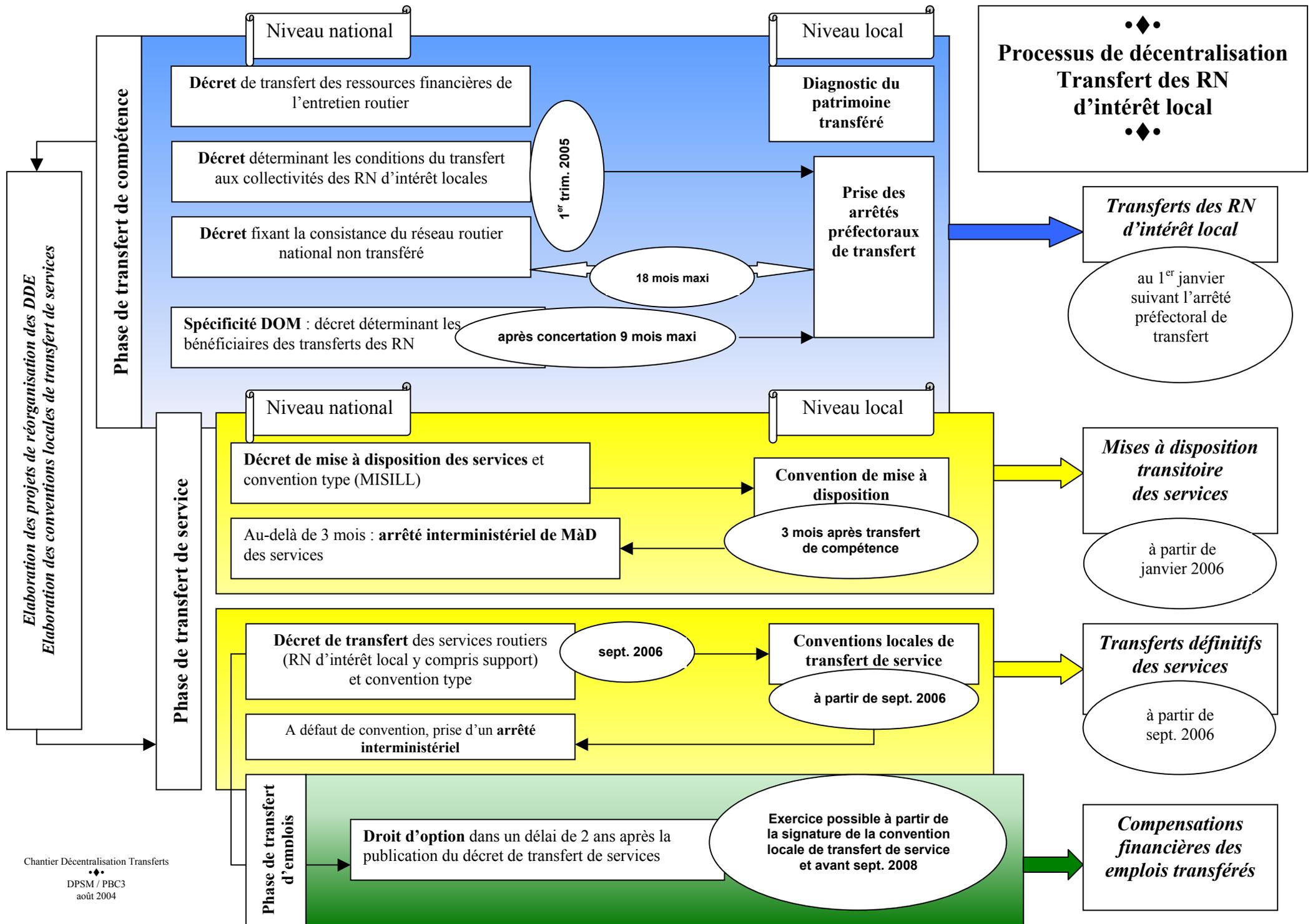
à partir de sept. 2006

**Phase de transfert
 d'emplois**

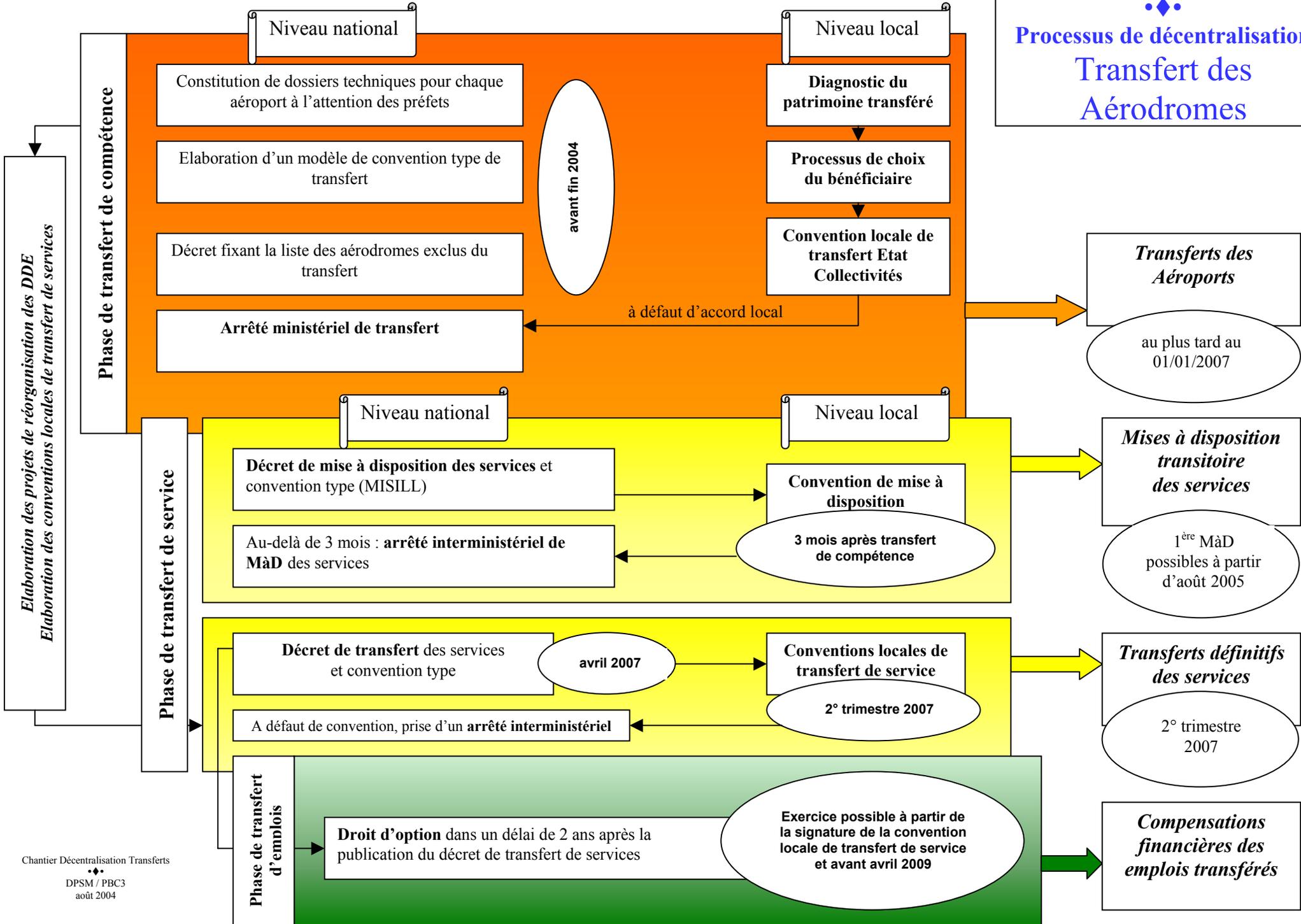
Droit d'option dans un délai de 2 ans après la
 publication des décrets de transfert de services

Exercice possible à partir de
 la signature de la convention
 locale de transfert de service

*Compensations
 financières des emplois
 transférés*



◆◆◆
Processus de décentralisation
Transfert des
Aérodromes



◆◆◆
**Processus de décentralisation
 Transfert des Ports d'Intérêt National**
 ◆◆◆

