

N° 62

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur le **transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE)**,*

Par M. Eric DOLIGÉ,
Sénateur.

(1) Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Roger Karoutchi, Michel Mercier, vice-présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Eric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugey.

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES TRANSFERTS DES PERSONNELS TOS ET DDE : UNE RÉFORME LOGIQUE INSUFFISAMMENT PRÉPARÉE	7
A. DES TRANSFERTS CONSÉCUTIFS À LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES INITIÉE EN 1983	7
1. <i>A l'origine des transferts des personnels : l'Acte I de la décentralisation</i>	7
a) Le transfert des TOS, une décision attendue	7
(1) La prise en charge des collèges et des lycées par les départements et les régions en 1983.....	7
(2) L'insuffisance des moyens financiers et humains transférés	8
(3) Les propositions en faveur du transfert des TOS.....	9
b) Le transfert des DDE, une application du principe de subsidiarité	11
(1) La mise à disposition des services de l'Équipement aux collectivités : les lois de 1983 et de 1992	11
(2) Le souci d'une meilleure gestion du réseau routier	12
(3) La restructuration des services déconcentrés de l'Etat	14
2. <i>Des transferts de personnels consacrés par la loi du 13 août 2004, Acte II de la décentralisation</i>	15
a) Le transfert de l'ensemble des personnels TOS.....	15
(1) Une opération ambitieuse	15
(2) Les TOS, une catégorie de personnels méconnue.....	17
b) Le transfert d'une partie des agents des DDE	19
(1) Le transfert des routes nationales d'intérêt local	19
(a) <i>Le droit commun</i>	19
(b) <i>La situation en Corse et en outre-mer</i>	20
(2) Le transfert des services ou parties de services	21
(3) Les transferts de personnels.....	22
B. UNE PRÉPARATION INSUFFISANTE	23
1. <i>Les TOS : au cœur de la discordie Etat-collectivités territoriales</i>	23
a) La défiance des TOS vis-à-vis de la fonction publique territoriale.....	23
(1) De « l'esprit de corps » chez les TOS	23
(2) Les revendications syndicales.....	24
b) Les interrogations des collectivités territoriales	25
(1) De sérieux désaccords sur le périmètre des emplois transférés.....	25
(2) Un risque de transfert de charges non prévues	26
(3) Des retards calendaires lourds de conséquences.....	27
c) L'approche unilatérale de l'Etat.....	28
(1) Un calendrier serré	28
(2) Une méconnaissance des spécificités locales	29
2. <i>Pour les DDE : le sentiment que l'Etat se désengage</i>	31
a) Un état des lieux défaillant	31
b) Les ajustements du réseau routier transféré	32
c) Les incertitudes sur le décompte	33
d) Un déficit de communication de la part de l'Etat	35

II. DE LA DÉFIANCE À LA CONCERTATION : LA MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	37
A. L'INSTALLATION PROGRESSIVE DE STRUCTURES DE CONCERTATION	37
1. <i>Le rôle central des instances nationales de dialogue</i>	37
a) La Commission nationale de conciliation.....	37
b) La Commission consultative sur l'évaluation des charges.....	38
(1) La garantie constitutionnelle.....	38
(2) Le rôle central de la CCEC	39
c) La Commission de suivi des transferts	40
2. <i>Le travail de concertation au niveau local</i>	41
a) La mobilisation des acteurs locaux	41
b) Le fonctionnement des instances locales de dialogue.....	43
B. DES PRÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES ET STATUTAIRES FAVORISANT LES PASSERELLES ENTRE LES FONCTIONS PUBLIQUES	43
1. <i>Les garanties apportées aux personnels TOS</i>	43
a) Le droit de choisir entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.....	43
(1) La mise à disposition	44
(2) L'exercice du droit d'option	44
b) La création de cadres d'emplois spécifiques	46
c) Des mesures statutaires	48
2. <i>Des mesures de nature à mieux informer les personnels des DDE</i>	49
a) L'accélération du rythme de publication des textes d'application	49
b) Les clarifications statutaires	50
C. LES CLARIFICATIONS OBTENUES SUR LES COMPENSATIONS FINANCIÈRES	53
1. <i>Le droit à compensation et à régularisation</i>	53
2. <i>L'étendue des dépenses compensées</i>	55
a) Les salaires	55
b) Les dépenses « sociales »	55
(1) Le compte épargne temps	56
(2) La formation professionnelle	57
(3) La médecine préventive.....	57
c) Les dépenses de fonctionnement.....	58
III. MALGRÉ UN PROCESSUS DE TRANSFERTS DES PERSONNELS EN BONNE VOIE, UN VOLET FINANCIER D'ORES ET DÉJÀ PRÉOCCUPANT	59
A. LE BILAN SATISFAISANT DES MOUVEMENTS D'EFFECTIFS	59
1. <i>Pour les personnels TOS</i>	59
a) Un cadre conventionnel entériné.....	59
(1) Au niveau national	59
(2) Au niveau local	59
b) Une fonction publique territoriale quasiment « plébiscitée »	60
(1) Le succès de la fonction publique territoriale auprès des TOS	60
(2) L'intérêt limité du « détachement sans retour »	62
c) Des incertitudes latentes sur les nombre d'effectifs transférés	62
(1) Les discussions autour du nombre de TOS à transférer	62
(2) Le sort contrasté des TOS non titulaires	63
2. <i>Pour les personnels des DDE</i>	63
a) Le bon déroulement du pré-positionnement	64
(1) Le calendrier du pré-positionnement.....	64
(2) L'affectation des agents DDE dans les services	65
b) Des perspectives encourageantes pour l'exercice du droit d'option	66
(1) Un bilan non encore disponible	66
(2) Le déficit de cadres dans les services transférés.....	66

B. UN BILAN FINANCIER ENCORE INCERTAIN.....	67
1. <i>Du côté de l'Etat, une compensation financière à l'euro près ?</i>	68
a) La compensation de la première vague de transferts de personnels TOS.....	68
(1) Pour les personnels titulaires	68
(2) Pour les personnels gestionnaires	68
(3) Pour les agents non titulaires	69
(4) Pour les emplois vacants et les emplois disparus	69
b) La compensation du transfert de la voirie nationale	70
(1) Le calcul de la compensation financière des charges liées aux routes transférées.....	70
(2) Les questions en suspens	71
2. <i>Des perspectives financières inquiétantes pour les collectivités territoriales</i>	73
a) Les conditions incertaines d'application de certaines compensations.....	73
(1) La clause de sauvegarde	73
(2) La compensation des emplois vacants.....	75
(3) Le régime des primes et des indemnités.....	77
b) L'adéquation des recettes transférées et la situation des finances locales.....	78
c) L'avenir des comptes de la CNRACL en question	81
(1) Une CNRACL en première ligne	81
(2) L'impact financier de la pyramide des âges	82
d) Des « coûts cachés ».....	83
IV. LES AUTRES HYPOTHÈQUES POUR L'AVENIR.....	85
A. DES MODES DE GESTION À ADAPTER.....	85
1. <i>L'afflux de personnels, un défi considérable pour les gestionnaires locaux</i>	85
a) L'augmentation inédite des effectifs TOS dans les collectivités.....	85
b) Un déficit en personnels supports	86
(1) Pour les TOS : des transferts de personnels gestionnaires sous-évalués	86
(2) Pour les DDE : une demande de compétences propres au secteur routier	87
2. <i>Des conséquences sous-estimées</i>	88
(1) Sur la gestion des personnels.....	88
(2) Sur la représentation paritaire	89
B. DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE SERVICE PUBLIC LOCAL.....	91
1. <i>Des urgences à assumer : la continuité et la qualité du service public</i>	91
a) Des recrutements supplémentaires pour la continuité du service.....	91
b) La formation professionnelle et la médecine préventive pour la qualité du service	92
2. <i>Le débat autour des cadres d'emplois spécifiques</i>	93
a) Les interrogations sur leur pérennité	93
b) Un risque de contentieux non négligeable.....	94
3. <i>Le délicat partage des responsabilités entre le chef d'établissement et le président du conseil général ou régional</i>	95
a) Une répartition subtile des compétences	95
b) L'exemple de la gestion des cantines scolaires	96
C. LES RISQUES D'UN DÉSENGAGEMENT DES PARTENARIATS	97
1. <i>Les effets ambigus du décroisement</i>	98
2. <i>L'avenir des contrats de projets Etat-régions</i>	99
3. <i>L'impact de la restructuration des services de l'Etat</i>	99
4. <i>La future réforme des parcs d'équipement</i>	100
CONCLUSION.....	103
PROPOSITIONS.....	105
EXAMEN DU RAPPORT	107

ANNEXE 1 : ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS SUR LES TRANSFERTS DES PERSONNELS TOS.....	113
ANNEXE 2 : ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPARTEMENTS SUR LES TRANSFERTS DES PERSONNELS DES DDE.....	155
ANNEXE 3 : LISTE ET COMPTES RENDUS DES AUDITONS.....	183

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux départements et aux régions, d'une part, et celui des personnels des directions départementales de l'Equipement (DDE) aux départements d'autre part, sont consécutifs au mouvement de décentralisation de certaines compétences des ministères de l'Education et de l'Equipement, prévu par la **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales**.

Pour cette nouvelle phase de décentralisation, la loi a prévu trois grandes étapes successives :

1. **la poursuite des transferts de compétences :**
 - dans le domaine de l'Education nationale, la loi transfère aux départements et aux régions les missions d'accueil, d'hébergement, d'entretien et de restauration ;
 - dans le domaine de l'Equipement, elle transfère le réseau routier national d'intérêt local aux départements.
2. **le transfert des services correspondants :**
 - dans le domaine de l'Education nationale, la loi prévoit, d'abord, la mise à disposition puis le transfert définitif des services gestionnaires des collèges et des lycées ainsi que des parties de services des rectorats ;
 - dans le domaine de l'Equipement, ce sont les services ou parties de services routiers qui ont vocation à être transférés aux conseils généraux.
3. **la mise à disposition puis le transfert aux collectivités territoriales des agents employés dans ces services**, avec la possibilité pour les agents TOS et DDE de choisir de rester fonctionnaires d'Etat ou de devenir fonctionnaires territoriaux.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 et compte tenu de l'achèvement des deux premières étapes de ce processus, l'Observatoire de la décentralisation a choisi, au printemps 2006, de confier à votre rapporteur l'examen du transfert des personnels TOS et DDE, en réponse aux très vives inquiétudes qui se sont exprimées chez les élus et les personnels quant à la mise en oeuvre de cette réforme centrale de l'Acte II de la décentralisation.

Ces deux transferts de personnels ont, en effet, en commun leur ampleur et leur complexité : sur les quelque 130 000 agents concernés par l'ensemble des transferts de compétences, on compte plus de **93 000 personnels TOS et 30 000 personnels des DDE**. Ils représentent à eux seuls 95 % des effectifs concernés par ce nouveau mouvement de décentralisation. Il s'agit donc d'une transformation profonde tant pour leurs ministères d'origine (un tiers des effectifs du ministère de l'Équipement est ainsi visé) que pour leurs collectivités d'accueil, dont certaines vont voir leur personnel local décupler.

Pour ces dernières, la décentralisation de ces personnels constitue même un **défi considérable**, en raison des aspects sociaux et culturels liés à leur accueil et à leur gestion opérationnelle, des enjeux techniques liés aux missions qui leur sont confiées, particulièrement évidents en matière de voirie, et plus généralement de la nécessité qui en découle de redéfinir une politique de services publics cohérente au niveau local.

A la suite de la trentaine d'auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, il est apparu que les craintes et les problèmes constatés au démarrage étaient liés, pour une large part, au fait que **cette réforme a été très insuffisamment anticipée**. De nombreux témoignages viennent corroborer l'idée que les transferts n'ont pas été préparés en amont comme ils auraient dû l'être au regard des perspectives ouvertes dès l'Acte I de la décentralisation.

Sur le bilan des deux années écoulées, si le présent rapport porte néanmoins une **appréciation plutôt encourageante**, qui contraste avec les mouvements de grèves de 2004, c'est principalement en raison de la mobilisation exceptionnelle des collectivités territoriales et de l'amélioration progressive des conditions de dialogue avec l'État et les organisations syndicales.

Pour autant, les transferts sont loin d'être achevés et votre rapporteur ne peut que relayer, à l'issue de cet inventaire, les **profondes préoccupations** des collectivités territoriales quant à la gestion des personnels transférés et au financement à long terme de cette nouvelle étape décisive dans l'organisation de notre démocratie décentralisée.

I. LES TRANSFERTS DES PERSONNELS TOS ET DDE : UNE RÉFORME LOGIQUE INSUFFISAMMENT PRÉPARÉE

A. DES TRANSFERTS CONSÉCUTIFS À LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES INITIÉE EN 1983

Les transferts des TOS et des personnels des DDE découlent du mouvement de transferts des compétences dans les domaines de l'Education et de l'Equipement, eux-mêmes issus des études et propositions qui se sont multipliées ces dernières années en vue de l'approfondissement de la décentralisation dans notre pays.

1. A l'origine des transferts des personnels : l'Acte I de la décentralisation

a) Le transfert des TOS, une décision attendue

- (1) La prise en charge des collèges et des lycées par les départements et les régions en 1983

La décentralisation dans l'enseignement a été initiée dès la fin du XIX^e siècle au profit des **communes** qui, à la faveur des lois de 1879 et de 1889 et sous l'impulsion de Jules Ferry, se sont vues d'abord confier la charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement des **écoles maternelles et primaires** puis celles liées aux personnels d'entretien, de restauration et de surveillance.

Il a fallu attendre les lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985, adoptées dans le cadre de l'Acte I de la décentralisation, pour que **les départements et les régions** bénéficient, à leur tour, de compétences significatives en matière éducative. Leur participation passe par la gestion des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), créés par les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Départements et régions ont la charge respective des **collèges et des lycées** dont ils assurent la construction, la reconstruction, l'extension, l'équipement et le fonctionnement. En outre, ils se voient confier des attributions nouvelles en matière de **planification scolaire** (définition des besoins de formation, fixation des investissements à réaliser et localisation des établissements) et de **participation au fonctionnement du système éducatif** (présence reconnue des élus locaux au sein des instances consultatives départementales et académiques, ainsi que dans les conseils d'administration des EPL).

Toutefois, il s'agit d'une **compétence partagée** avec l'Etat dont le « *devoir* » reste, aux termes du treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés* ». Dans sa version actuellement en vigueur, l'article L. 211-1 du code de l'Education ajoute même que : « *l'éducation est*

un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ».

L'Etat continue, par conséquent, à définir les **objectifs généraux de la politique d'éducation**. Il conserve la responsabilité de la définition des **orientations pédagogiques** ainsi que des **contenus** d'enseignement et des diplômes qui sanctionnent les formations ainsi dispensées. Enfin, l'Etat gère les **personnels** (recrutement, formation, rémunération) et fixe, en accord avec les collectivités concernées, la **liste annuelle des opérations de construction ou d'extension** des établissements.

(2) L'insuffisance des moyens financiers et humains transférés

La portée de cette décentralisation restait donc limitée. Ces limitations étaient d'autant plus fortes que les moyens financiers étaient encore largement détenus par l'Etat.

Ainsi, s'agissant des **dépenses de fonctionnement**, l'Etat conservait la charge de la rémunération des personnels, des dépenses de fonctionnement pédagogique des établissements (manuels scolaires, maintenance du matériel acquis par l'Etat) ainsi que 80 % du forfait d'internat des établissements privés sous contrat.

Bien qu'il disposât des moyens budgétaires pour les financer, **il s'était toutefois largement reposé sur les collectivités territoriales en ce qui concerne les dépenses d'investissement** : ainsi, les frais d'équipements lourds relatifs aux EPLE étaient entièrement supportés par les collectivités territoriales quand l'Etat, lui, ne prenait à sa charge que les dépenses relatives au premier équipement en matériel, comme les nouvelles technologies ou la fourniture de matériels spécialisés en informatique et en bureautique¹.

A titre de compensation, les collectivités territoriales bénéficiaient d'une **part supplémentaire de dotation générale de décentralisation**. Dans le domaine de l'investissement, il s'agit de dotations spécifiques : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC). Ces crédits ne pouvaient cependant être utilisés à des opérations de création ou d'extension d'établissement qu'à la condition que celles-ci figurent sur la liste annuelle d'opérations arrêtée par le préfet de région.

En ce qui concerne les moyens matériels et humains, la prise en charge par les collectivités territoriales de leurs nouvelles compétences a été rendue plus difficile par les **hésitations de l'Etat à mettre à leur disposition ses services déconcentrés et à leur transférer les personnels nécessaires**.

Les collectivités territoriales avaient, certes, bénéficié de la mise à disposition de plein droit des biens meubles et immeubles. Seulement, aucun

¹ Dans les faits, même la prise en charge du premier équipement par l'Etat n'était souvent que théorique, les collectivités ayant été contraintes, là aussi, de pallier l'intervention insuffisante de l'Etat.

transfert en provenance des services de l'Education n'ayant eu lieu en définitive, les collectivités avaient dû se doter de services scolaires parfois insuffisamment adaptés ou recourir ponctuellement à l'aide des services déconcentrés de l'Education nationale.

S'agissant des **personnels** enseignants et des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS), bien que chargés du fonctionnement courant des établissements au niveau local, **ils restaient gérés par l'Etat**. Quant aux personnels des services déconcentrés dits académiques, ils continuaient à travailler dans les cadres hiérarchiques des rectorats et des inspections d'académie. L'administration centrale, comme les personnels d'ailleurs, restaient réticents à l'égard d'un transfert. Par conséquent, le recrutement par les collectivités territoriales de personnels de l'Education nationale a été fréquent.

(3) Les propositions en faveur du transfert des TOS

Dans ce contexte, plusieurs travaux parlementaires avouaient leur incompréhension devant le non transfert des TOS aux collectivités territoriales et préconisaient que les agents participant aux missions transférées puissent travailler pour le compte des collectivités territoriales.

Ainsi, dans un rapport publié **en juin 2000, la mission commune d'information du Sénat** chargée de « *dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales* », présidée par notre collègue M. Michel Mercier, a envisagé le transfert des personnels TOS : « *En effet, après avoir consacré des sommes considérables à la restauration et à la construction d'établissements, les collectivités locales ne comprennent pas que maintenant l'Etat leur mesure chichement les moyens de l'entretien quotidien des bâtiments* ».

Elle ajoutait que « *ce problème est resté pendant, car toute évolution sur le statut ou le mode de recrutement des TOS constitue un point très sensible dans les discussions avec les organisations syndicales. En effet, ces dernières considèrent que les TOS contribuant à la bonne exécution du service public de l'Education doivent conserver leur statut actuel et ne dépendre que de l'Etat en tant que fonctionnaires associés au projet éducatif global dont l'Etat a la maîtrise* ».

Pour lever les blocages, la mission commune d'information proposait de rationaliser la gestion de ces personnels au niveau académique en favorisant la mutualisation des moyens entre plusieurs établissements. Elle suggérait également qu'une partie des tâches des TOS soit confiée à des sous-traitants, notamment dans le nettoyage et la restauration.

Surtout, la mission jugeait que « *pour répondre aux besoins des établissements et aux préoccupations des élus locaux, au nom de la proximité et de l'efficacité, le transfert aux collectivités locales du recrutement et de la gestion des personnels intervenant dans la vie quotidienne des établissements du second degré devrait être envisagé* ». Mais prudente, elle ajoutait

qu'« *une telle réforme devrait s'engager dans la plus large concertation avec les personnels concernés* ».

En octobre 2000, quelques mois après la publication du rapport Mercier, la **Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy**, rendait au Premier ministre un rapport intitulé « *Refonder l'action publique locale* », dans lequel elle accordait également une large place au transfert des personnels éducatifs aux collectivités territoriales.

Dans un premier temps, le rapport Mauroy tirait un **bilan positif du transfert de compétences** opéré dans les années 80. Il relevait qu'en moins de deux décennies, les collectivités territoriales avaient consacré un effort sans précédent à l'Education : ainsi, alors que la participation de l'Etat au financement immobilier des collèges et lycées passait de 90 % à 32% de l'investissement total entre 1983 et la fin de la décennie 90, **la contribution des départements et des régions à l'immobilier scolaire passait, elle, de 0,8 à 20 milliards de francs** pendant la même période.

Le rapport concluait que « *le visage de la France scolaire a ... radicalement changé grâce à l'action des collectivités territoriales. Les collectivités locales ont ... assumé pleinement leur responsabilité en matière de construction, entretien et maintenance des locaux. Elles ont su agir avec célérité et efficacité, là où l'Etat avait tardé* ».

Dans un deuxième temps, le rapport ajoutait que « *la logique implique que les 95 000 personnels affectés aux tâches d'entretien et de maintenance soient mis à disposition des collectivités territoriales. En effet, les collectivités gèrent et entretiennent ces bâtiments alors que les personnels compétents ne sont pas placés sous leur autorité. Cette situation est incohérente* ».

Contrairement au rapport Mercier, **la Commission ne proposait, cependant, qu'une simple mise à disposition des TOS**, ce qui permettait à ces derniers de préserver leur statut de fonctionnaires d'Etat.

A la suite des rapports Mercier et Mauroy, des **Assises des libertés locales ont été organisées entre octobre 2002 et janvier 2003 dans les régions** pour officialiser la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales et recueillir les points de vue et les expériences des élus, des acteurs économiques comme des citoyens sur l'évolution des compétences territoriales. A l'issue de ce débat public, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a annoncé, le 28 février 2003, les orientations retenues par le Gouvernement pour la décentralisation dans le domaine de l'Education. Il déclarait alors : « *Je pense qu'il est temps pour nous d'aller jusqu'au bout de la logique des transferts de 1983. Le rapport Mauroy a redit combien il est illogique que la construction et l'entretien des bâtiments relèvent des collectivités alors que les personnels qui en sont chargés continuent d'être gérés par l'Etat. Les personnels TOS ont vocation à servir sous l'autorité des collectivités* ».

Sur la base de ces déclarations, un avant-projet de loi relatif à la décentralisation des personnels TOS a fait l'objet, au début de l'été 2003, d'échanges de vues entre les organisations syndicales et les ministères de l'Education nationale et de l'Intérieur.

b) Le transfert des DDE, une application du principe de subsidiarité

Comme pour les TOS, l'idée d'un transfert d'une partie des personnels de l'Equipement travaillant dans les départements n'est pas nouvelle. Le transfert des personnels DDE aux départements constitue en fait l'**aboutissement de la décentralisation de la voirie nationale d'intérêt local**, avec une étape importante en 1992 et le « recentrage » de l'Etat sur le réseau national « structurant ».

(1) La mise à disposition des services de l'Equipement aux collectivités : les lois de 1983 et de 1992

Le **domaine public routier** se décompose en un domaine routier **national**, un domaine routier **départemental** et un domaine routier **communal**. Cette distinction, fondée sur le critère de la propriété domaniale, implique que la collectivité propriétaire du domaine routier considéré assure la maîtrise d'ouvrage et est responsable de l'investissement et de l'entretien sur le réseau qui le constitue. Avant 2004, la part respective de l'Etat, des départements et des communes s'élevait à 4 %, 37 % et 59 % de la voirie routière.

Pour l'exercice des compétences des communes, départements et régions en matière de voirie, l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a prévu que soient **mis à leur disposition les services déconcentrés de l'Etat** dans ce domaine.

Mais l'adaptation des services déconcentrés du ministère de l'Equipement aux réalités locales s'est révélée plus longue et difficile que pour les autres ministères concernés par le processus de décentralisation, notamment parce que les DDE exercent des missions aussi bien au profit des départements que de l'Etat et des communes.

Or, à l'époque, le transfert total de ces services aux départements a été écarté, notamment pour éviter le risque d'une tutelle des départements sur les communes.

La loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge des dépenses de ces services, conçue comme « *un texte de compromis* », réaffirme le **principe de mise à disposition des conseils généraux, des services ou parties de services des DDE**, dans le domaine des routes départementales et surtout met en place des modalités précises :

- **l'article 6 de cette loi** prévoit ainsi que cette mise à disposition donne lieu à l'établissement de **conventions qui couvrent les parties de services directement en charge de l'entretien et de l'exploitation des routes départementales**, dites « **parties de**

services fonctionnels », et donnent lieu à des avenants annuels qui déterminent le niveau des services attendus sur les routes, la participation des départements au fonctionnement de ces services et à la prise en compte de certaines heures supplémentaires et astreintes effectuées par les agents.

• **L'article 7** permet aux départements qui le souhaitent de demander une **réorganisation** des services déconcentrés de l'Équipement pour placer, totalement ou partiellement, les services concernés **sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général**. Il précise : « *Cette adaptation a pour objet de déterminer les services ou parties de services qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. La nouvelle organisation ne doit ni compromettre l'exercice des missions que la direction départementale de l'Équipement assure pour le compte de l'État et des communes ni en augmenter le coût pour ces collectivités* ».

Le dispositif mis en place repose donc sur la signature de conventions entre le département et l'État, représenté par le préfet, conclues pour une durée de trois ans et reconduites par avenant annuel.

Concernant les parcs d'équipement, services qui peuvent se trouver en concurrence directe avec le secteur privé, une convention est conclue depuis 1993 dans chaque département entre le préfet et le président du conseil général ayant notamment pour objet de décrire l'ensemble des activités pouvant être réalisées par le parc et de fixer le montant prévisionnel de la commande du département.

S'agissant des personnels, les agents des directions départementales de l'Équipement chargés du réseau routier départemental sont simplement **mis à disposition du département qui en assume la gestion fonctionnelle**, l'État gardant la maîtrise de la gestion des carrières.

Cette séparation de l'autorité fonctionnelle et de l'autorité de tutelle a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont contribué à imposer l'idée d'un transfert des effectifs DDE concernés aux présidents des conseils généraux.

(2) Le souci d'une meilleure gestion du réseau routier

La nécessité d'une clarification des compétences a été évoquée à de nombreuses reprises pour améliorer la gestion du réseau routier.

Elle figure aussi dans les travaux sur l'approfondissement de la décentralisation, dont témoignent les rapports susmentionnés de MM. Michel Mercier et Pierre Mauroy et plus récemment dans le cadre des réflexions sur les infrastructures de transports, et notamment :

- l'audit réalisé par le conseil général des Ponts et Chaussées et l'inspection générale des finances de février 2003,

- l'étude de la DATAR (*La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?* avril 2003),

- le rapport d'information n° 1316 de M. Patrick Ollier (*Planifier les infrastructures de transport*, décembre 2003).

Trois arguments principaux en faveur de ce nouveau partage sont avancés :

- l'importance prise par la participation financière des collectivités territoriales au financement du réseau national ;

- les incohérences concernant la partition des services des DDE ;

- **surtout, l'état d'entretien d'une partie importante du réseau national insuffisamment assumé par l'Etat.**

Comme l'ont souligné les rapports publics de la Cour des comptes relatifs à la politique routière de l'Etat, celui-ci n'apparaît plus à même d'assurer convenablement l'entretien de son réseau, car durant plusieurs années, il a donné la priorité au développement du réseau plutôt qu'à sa maintenance.

De fait, de 1988 à 1997, alors que le trafic automobile sur le domaine public routier national augmentait de 22 % et que le réseau s'accroissait lui-même de 11 %, les moyens financiers de l'Etat ont décliné de 17 %. La faiblesse des dotations de l'Etat a conduit inévitablement à une dégradation du patrimoine routier¹. Ainsi, pour l'année 2002, seuls 582 millions d'euros ont été consacrés à l'entretien du réseau routier national.

Parallèlement, par leur participation sans cesse accrue au financement des infrastructures routières, qu'elles soient nationales ou locales, **les collectivités territoriales ont montré leur capacité à gérer la majeure partie du réseau routier français**. Les dépenses des départements en matière de crédits routiers ont ainsi dépassé 22 milliards d'euros en 2000. La participation des collectivités territoriales dans le financement du réseau routier appartenant au domaine public de l'Etat a connu également une croissance continue.

Le projet de transfert d'une large part de la voirie nationale s'inscrit également dans un contexte général de profonde redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales **en matière d'infrastructures de transports**.

Avec le transfert des Transports Express Régionaux (TER) à l'ensemble des régions par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et le transfert aux « collectivités candidates » d'aérodromes et de ports également organisé par la loi du 13 août 2004, le transfert des routes apparaît comme la reconnaissance manifeste de la place

¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'action des départements dans le domaine de la voirie routière*, 1998.

donnée désormais aux collectivités territoriales dans la gestion de ces grands équipements.

(3) La restructuration des services déconcentrés de l'Etat

Comme l'ont souligné certains observateurs¹, le transfert de la voirie nationale d'intérêt local, opéré par la loi du 13 août 2004 au profit des départements, s'inscrit dans le contexte d'une profonde **reconfiguration de la gestion du réseau routier**.

Cette reconfiguration s'opère « *par le bas* » avec la montée en puissance de la compétence des communautés d'agglomérations. Elle est également à l'oeuvre « *par le haut* » avec les transformations en cours de « l'Etat routier » dont témoignent la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et la réorganisation de son administration centrale.

Ce n'est pas une coïncidence si le large mouvement de transferts intervient au moment même où l'Etat a décidé de mettre en place une nouvelle organisation des services locaux du ministère de l'Equipement annoncée dès la fin 2004. En effet, l'Etat ne souhaite plus conserver sous sa responsabilité que le réseau principal dit « structurant ».

Cette nouvelle organisation des services routiers de **l'Etat repose sur une approche par grands itinéraires censée offrir aux usagers un service plus homogène**.

Cette nouvelle architecture repose sur onze directions interdépartementales des routes (DIR)² chargées de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier restant sous la responsabilité de l'Etat ainsi que de l'ingénierie routière. Elles comprennent chacune des services de gestion de la route, eux-mêmes organisés en subdivisions et en centres d'entretien et d'intervention répartis le long du réseau tous les 50 km environ.

La réforme prévoit, par ailleurs, pour piloter les projets routiers neufs, 21 services régionaux de maîtrise d'ouvrage, placés au sein de chaque direction régionale de l'Equipement, principal interlocuteur sous l'autorité des préfets de région de l'exécutif régional pour l'élaboration et l'exécution des volets routiers des contrats de plan Etat-Régions.

¹ Nathalie Merley, *AJDA, chroniques*, 2006, p. 805.

² Ces DIR ont effectivement vu le jour en 2006, à la suite du décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 et de l'arrêté du 29 mai 2006 portant constitution des DIR.

Les services de l'Etat, quant à eux, sont appelés à se recentrer sur 4 domaines :

- 1°) l'habitat, le logement, la politique de la ville, les constructions publiques ;
- 2°) l'aménagement, la planification et l'urbanisme ;
- 3°) l'environnement et les risques ;
- 4°) les transports et leur sécurité, la sécurité routière et la gestion des crises.

Ils doivent continuer également à intervenir pour le compte des communes, en particulier en matière d'urbanisme.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu l'Acte II de la décentralisation, formalisé par la loi du 13 août 2004.

2. Des transferts de personnels consacrés par la loi du 13 août 2004, Acte II de la décentralisation

Plus de vingt ans après la première décentralisation d'envergure engagée dans les années quatre-vingts, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales vise à réaliser **l'Acte II de la décentralisation** et à traduire dans les faits **l'organisation décentralisée de la République**, que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigée en nouveau principe.

Cette loi transfère aux collectivités territoriales les compétences qu'elles paraissent le mieux à même de prendre en charge, dans les domaines de l'Education, avec les missions d'entretien, d'accueil, d'hébergement et de restauration, et de l'Equipement avec la prise en charge de la voirie nationale d'intérêt local.

Le transfert des personnels TOS et DDE, qui va suivre, n'est que la conséquence de ce nouveau transfert de compétences et des moyens y contribuant.

a) Le transfert de l'ensemble des personnels TOS

(1) Une opération ambitieuse

C'est l'**article 82** de la loi du 13 août 2004 qui confie **aux départements et régions de nouvelles missions en matière d'éducation, à savoir l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique** des EPLE. Contrairement aux transferts de compétences opérés dans les années quatre-vingts qui concernaient avant tout des biens immobiliers, ces nouveaux transferts relèvent davantage de la prestation de services.

C'est la raison pour laquelle, **deux autres mesures de transfert** sont prévues :

- celui du recrutement et de la gestion des personnels TOS (articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1 du code de l'Education).

Tous les agents participant aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien travailleront désormais pour le compte des départements et des régions en charge des collèges et des lycées : ces collectivités sont donc appelées à gérer leurs carrières selon des modalités spécifiques définies par le législateur. Ces particularités sont résumées par la formulation identique des articles L. 213-2-1 pour le département, et L. 214-6-1 pour la région, du code de l'Education, qui disposent que la collectivité compétente « assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans (les établissements scolaires). Ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'Education nationale ».

La loi du 13 août 2004 envisage également le cas particulier des personnels TOS exerçant dans les **cités scolaires**, à savoir les établissements constitués à la fois d'un collège et d'un lycée. Son article 82 complète l'article L. 216-4 du code de l'Education et prévoit qu'une convention soit conclue entre la région et le département « pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels ». A défaut de convention à la date du transfert des compétences, le préfet désigne la collectivité chargée de ce recrutement et de cette gestion « jusqu'à l'intervention d'une convention ».

- celui des services (article 104 de la loi du 13 août 2004 et décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005).

Il s'agit, d'une part, des services ou parties de services qui participent, dans les collèges et les lycées, aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, et d'autre part, des services ou parties de services des rectorats et des inspections académiques qui participent aux missions de recrutement et de gestion des TOS exerçant dans les collèges et les lycées. Comme on le voit, le transfert n'est donc pas limité aux seuls TOS effectivement affectés dans les EPLE : théoriquement, il englobe aussi une partie du personnel administratif chargé de la gestion des TOS comme les ingénieurs de recherche, les ingénieurs d'études, les techniciens de recherche et de formation, les adjoints et agents techniques de recherche et de formation, les conducteurs d'automobiles des administrations de l'Etat, les assistants de service social, les corps de l'administration scolaire et universitaire (conseillers, attachés, secrétaires administratifs) et les infirmiers¹.

¹ Cette observation est confirmée par l'examen des tableaux de correspondance entre corps de la fonction publique d'Etat et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale qui figurent en annexe au décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration des personnels transférés.

(2) Les TOS, une catégorie de personnels méconnue

Les TOS sont des **agents titulaires ou non** de l'Etat employés dans les **5 200 collèges et 2 600 lycées**.

Ils ont pour mission d'entretenir et de nettoyer les locaux, d'assurer la maintenance des installations et l'entretien des matériels de nettoyage. Ils sont également chargés des fonctions de restauration et de magasinage et peuvent exercer exclusivement ou simultanément des fonctions d'accueil (réception, renseignement et orientation des personnels et des usagers, contrôle des accès, transmission des messages, service téléphonique, réception des marchandises, affranchissement et expédition du courrier).

La quasi-totalité des **93 587 TOS** relève de la catégorie C :

- 31 512 dans la restauration ;
- 5 683 dans le gardiennage et l'accueil ;
- 55 899 dans l'entretien des bâtiments.

Les titulaires se répartissent en **trois grades** :

- **les ouvriers d'entretien et d'accueil** (dits OEA) : lorsqu'ils exercent des fonctions d'entretien, ils sont chargés d'assurer le nettoyage et l'entretien courant des locaux et des surfaces non bâties des établissements d'enseignement, de veiller au maintien en état des installations et de participer au service de restauration et de magasinage. Lorsqu'ils exercent des fonctions d'accueil, ils ont la mission de recevoir, renseigner et orienter les personnels et usagers des établissements d'enseignement, de contrôler l'accès aux locaux et d'assurer la transmission des messages oraux et des documents écrits ;
- **les ouvriers professionnels et les ouvriers professionnels principaux** (dits OP et OPP) : leurs missions sont définies par l'article 19 du décret du 14 mai 1991 qui dispose que « *les OP sont chargés des travaux nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements d'enseignement du ministère de l'Education nationale, principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance mobilière et immobilière ...* » ;
- **les maîtres ouvriers (MO) et les maîtres ouvriers principaux (MO principaux)** : les missions des MO sont définies par l'article 37 du décret du 14 mai 1991 qui dispose que « *les MO et les MO principaux exercent leurs fonctions principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance dans les établissements d'enseignement du ministère de l'Education nationale. Ils participent à l'exécution des tâches des agents qu'ils encadrent. Les maîtres ouvriers sont chargés de la conduite des*

travaux confiés à un groupe d'OEA ou d'OP. Ils peuvent également assurer l'encadrement d'un ou plusieurs groupes d'OEA ou d'OP ».

Seuls les **techniciens de l'Education nationale (TEN)**, au nombre de 222, appartiennent à la catégorie B. Leurs missions sont définies par l'article 60 du décret du 4 mai 1991 qui dispose que « *les TEN exercent une mission de conseil technique et d'assistance. Ils exécutent, en tant que de besoin, des interventions professionnelles directes auprès des personnels. Ils participent à la formation des OEA, des OP et des MO. Ils peuvent également assurer l'encadrement d'un ou plusieurs groupes d'OEA, d'OP ou de MO des établissements d'enseignement... ».*

Fonctions et effectifs des personnels techniciens, ouvriers et de service			
Corps	Fonctions	Effectifs (en 2003)	Part dans le total (en %)
Catégorie C			
Ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA)	- Exécution de tâches de nettoyage, entretien courant, et maintenance - Participation aux services de restauration et de magasinage - Exercice de fonctions d'accueil des personnels et usagers des établissements et du public - Contrôle de l'accès aux locaux - Affranchissement et expédition du courrier - Transmission des messages oraux et documents écrits	63 405	67,8
Ouvriers professionnels (OP)	Exécution des travaux nécessaires au bon fonctionnement des services matériels des établissements (restauration, hébergement, maintenance mobilière et immobilière)	21 825	23,3
Maîtres ouvriers (MO)	Conduite des travaux confiés aux OEA et OP et participation aux tâches d'exécution (agencement et revêtements, cuisine, équipements bureautiques et audiovisuels, espaces verts et installations sportives, installations électriques, sanitaires et thermiques, conduite et mécanique automobiles, la lingerie, magasinage des ateliers)	8 135	8,7
Catégorie B			
Techniciens	- Conseil technique et assistance auprès des établissements - Formation des personnels ouvriers	222	0,2
TOTAL		93 587	100

Cependant, les TOS ne sont pas tous des agents titulaires. Parmi eux, on compte également **des agents non titulaires** qui constituent 9 % des effectifs TOS :

- **les vacataires**, c'est-à-dire des personnels engagés pour effectuer un acte déterminé et rémunéré à l'acte ;
- **les agents non titulaires de droit public** : ils se répartissent en deux catégories :

< les agents non titulaires recrutés sur des emplois vacants de titulaires (départs en retraite, congés parentaux etc...);

< les agents non titulaires recrutés pour assurer la suppléance d'agents titulaires momentanément absents qui continuent d'occuper leur emploi (congé maladie, congé maternité etc...). Ces personnels sont recrutés sur des crédits dits de suppléance.

Au 1^{er} janvier 2006, l'ensemble de ces personnels s'élève à 3 468 équivalents temps plein (ETP).

- **les agents non titulaires de droit privé** (ou contrats aidés) : il s'agit de personnels recrutés en contrats emploi-solidarité (CES) et en contrats emploi-consolidé (CEC) en voie d'extinction depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; mais également en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et en contrats d'avenir (CA) qui les remplacent. Dans un souci de cohérence et pour stabiliser les données de gestion, il a été demandé aux académies de stabiliser au cours de l'année 2005 les effectifs des contrats aidés à leur niveau atteint fin 2004, soit 16 500. De fait, au 31 décembre 2005, le nombre de titulaires de ces contrats était de **14 015**.

b) Le transfert d'une partie des agents des DDE

(1) Le transfert des routes nationales d'intérêt local

Le transfert de la majorité des routes nationales aux départements a été présenté comme résultant de l'application du « **principe de subsidiarité** ». Il est aussi supposé rendre plus aisé l'identification de l'autorité responsable et permettre une meilleure prise en compte des besoins des usagers.

Pour mesurer l'importance accordée à cette réforme, il suffit de se reporter au discours du 9 décembre 2004, devant les préfets, de M. Gilles de Robien, alors ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, qui avait déclaré vouloir « *faire de la décentralisation dans le domaine routier un exemple* ».

(a) Le droit commun

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 transfère ainsi une grande partie des routes classées dans le domaine public national aux départements, qui gèrent déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales.

Les routes nationales deviennent la propriété du département, à deux exceptions près :

- les voies d'intérêt national ou européen qui continuent à relever de l'État, garant de la cohérence du réseau routier ;
- les voies d'intérêt communal qui restent provisoirement dans le domaine de l'État, lequel est chargé d'engager les procédures de reclassement prévues à l'article L. 123-3 du code de la voirie routière pour transférer ces routes aux communes.

C'est le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 qui a précisé la consistance du domaine routier national. L'Etat a ainsi conservé la propriété de 8 000 km d'autoroutes concédées et de 11 800 km de routes nationales et autoroutes non concédées.

La quasi-totalité des arrêtés préfectoraux constatant le transfert, conformément à l'article 18 de la loi précitée, a été prise avant le 31 décembre 2005 pour l'ensemble des collectivités à l'exception de la Seine-Saint-Denis, de la Guyane et de La Réunion.

Pour l'ensemble de ces collectivités, les arrêtés pris ont donc emporté, au 1^{er} janvier 2006, transfert des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale.

Toutefois, pour les départements de la Charente et de la Haute-Loire, aucun transfert de routes ou de section de routes nationales n'a eu lieu.

Pour le département de la Seine-Saint-Denis, l'arrêté préfectoral de transfert n'ayant été pris qu'en 2006, le transfert ne sera effectif qu'à compter du 1^{er} janvier 2007.

(b) La situation en Corse et en outre-mer

Pour la Corse, il faut rappeler que les routes nationales ont été transférées à la collectivité territoriale par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Les services et parties de services des DDE de Corse du Sud et de Haute-Corse ont été mis à disposition de la Collectivité territoriale de Corse dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 4422-43 du code général des collectivités territoriales pour l'exercice des missions d'exploitation et de gestion des routes.

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoit, préalablement au transfert, une nouvelle mise à disposition de ces services auprès de la Collectivité territoriale de Corse en y incluant les parties de services supports correspondantes.

En outre-mer, à l'exception de la Martinique qui a opté pour le transfert des routes dès la loi d'orientation pour l'outre-mer en 2000¹, la situation des collectivités territoriales d'outre mer n'est pas encore arrêtée.

L'article 19 de la loi du 13 août 2004 permet en outre-mer de transférer la propriété des routes nationales soit au département, soit à la région. La durée de la concertation préalable au décret de transfert ne devait pas excéder neuf mois.

Cependant, à ce jour, le transfert n'a été effectué qu'en Guadeloupe, au profit de la région, tandis que la collectivité bénéficiaire n'a pas encore été désignée en Guyane et à La Réunion.

¹ Cette option a été ouverte par l'article 46 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

En Guyane, la procédure de concertation n'a pas débouché sur un accord, le département comme la région refusant le transfert, et le Gouvernement n'a pas fait application des dispositions de la loi qui prévoient la désignation de la région comme bénéficiaire du transfert en cas d'échec de la concertation.

Dans le cas de La Réunion, le transfert à la région a été repoussé en raison de l'effondrement d'une falaise sur la route nationale.

Toutefois, selon le ministère de l'Équipement, de nouvelles discussions sont en cours ; des transferts pourraient intervenir au 1^{er} janvier 2007 ou 2008 et seront suivis du transfert des services qui en ont la charge au 1^{er} janvier 2008 ou 2009.

(2) Le transfert des services ou parties de services

La seconde étape est le transfert des services (ou parties de services), lequel n'est intervenu qu'au terme d'un long processus règlementaire.

- Il convient de rappeler d'abord que **pour la voirie départementale**, la loi du 2 décembre 1992 a déjà réalisé la mise à disposition des services dans un cadre conventionnel.

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 a prévu, préalablement au transfert des services, une nouvelle mise à disposition par les DDE des services ou parties de services en charge de l'exploitation et de l'entretien des routes départementales, et l'a étendue aux parties de services supports associés.

Ces parties de services permettent à celles directement en charge de l'exploitation et de l'entretien des routes départementales de fonctionner (gestion, formation, paie, action sociale, etc...). Les parties de services fonctionnels sous « article 7 », également destinées à être transférées, sont dispensées de cette nouvelle mise à disposition.

Le transfert des services en charge des routes départementales, avant l'entrée en vigueur de la loi de 2004, est envisagé à compter du 1^{er} janvier 2007.

- **Pour les autres services en charge du réseau routier transféré**, la mise à disposition doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication d'un décret approuvant la convention-type de mise à disposition des services ou, le cas échéant, à compter de la date du transfert de la compétence si cette dernière est plus tardive.

A ainsi été pris **le décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 portant approbation de la convention-type** de mise à disposition des services. Il convient de rappeler que la loi prévoyait qu'à défaut de convention signée dans le délai de 3 mois, la mise à disposition des services intervient par arrêté interministériel, pris après avis motivé de la Commission nationale de conciliation (CNC). Mais la loi n'a prévu aucun délai pour la publication de

ces arrêtés même si les préfets ont reçu pour instruction de procéder le plus rapidement possible.

Les conventions (ou à défaut les arrêtés) ont pour effet de **mettre pleinement à disposition des départements les services ou parties de services exerçant des missions** qui ont été transférés et de les placer sous l'autorité des présidents des collectivités territoriales.

Les **conventions permettent aussi le décompte par macrograde¹ des emplois pourvus au 31 décembre** de l'année précédant le transfert de compétences et au 31 décembre 2004 pour les compétences déjà transférées.

Cette étape est suivie de la mise à disposition de plein droit et à titre individuel des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'Etat affectés dans ces services.

Enfin, des décrets² en Conseil d'Etat procèdent au transfert définitif des services qui ouvre pour les fonctionnaires, le droit d'option prévu à l'article 109 de la loi de 2004. Pour les DDE, la réforme est entrée dans cette dernière phase.

(3) Les transferts de personnels

Lors de la discussion du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales au Parlement, les rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat ont demandé au Gouvernement de préciser davantage les modalités du transfert des personnels.

La phase de transferts de personnels s'annonçait, en effet, particulièrement délicate en raison de la réorganisation concomitante des services de l'Etat et de la **spécificité des activités des agents de l'Equipement qui ne travaillent pas nécessairement à temps complet dans un seul domaine de compétence transféré.**

Par exemple, beaucoup de contrôleurs de travaux exercent des missions de surveillance de chantier sur des routes départementales, sur des routes nationales structurantes conservées par l'Etat ou des missions pour le compte des communes au titre de l'ingénierie publique. De la même manière, les agents du secrétariat général d'une DDE en charge de la paie ou de la formation interviennent pour le compte d'autres agents chargés d'une ou plusieurs compétences transférées ou conservées par l'Etat.

Cette imbrication de missions rendait indispensable, au préalable, le **calcul de la quotité de temps consacrée par chaque agent à chacune des missions transférées.** Cette procédure devait permettre de dimensionner les effectifs qui sont associés aux services à mettre à disposition en vue de leur transfert ultérieur, sur la base des moyens que l'Etat leur consacrait avant transfert.

¹ Macrograde : répartition des personnels en 10 catégories : A+, A technique, A administratif, B technique, B administratif, B exploitation, C technique, C administratif, C exploitation, autres.

² Ils ont été publiés au Journal officiel du 7 novembre 2006.

Les **services supports** (gestion des services, secteur social, formation, informatique, logistique, comptabilité, contentieux...) qui participent également aux missions transférées devaient aussi être identifiés en vue de leur mise à disposition.

Sur ces bases, un processus de réorganisation des DDE serait engagé, permettant notamment d'identifier, en vue de leur transfert, des parties de services en charge exclusivement des compétences transférées.

Les agents devaient ensuite être consultés pour savoir s'ils préféreraient rester dans la DDE ou s'ils souhaitaient rejoindre, soit le département, soit les nouveaux services routiers de l'Etat en charge du réseau national conservé.

B. UNE PRÉPARATION INSUFFISANTE

Bien que largement annoncé et attendu, le transfert des personnels TOS et DDE a donné l'impression d'une grande improvisation lors de sa mise en oeuvre initiale. L'audition des syndicats de personnels et l'enquête de votre rapporteur auprès des départements et des régions tendent à corroborer le constat d'**un manque manifeste de préparation de la part de l'Etat.**

1. Les TOS : au cœur de la discorde Etat-collectivités territoriales

a) La défiance des TOS vis-à-vis de la fonction publique territoriale

(1) De « l'esprit de corps » chez les TOS

La structuration en corps de la fonction publique d'Etat, dont sont issus les TOS, est suffisamment importante pour qu'il existe un principe d'égalité des fonctionnaires du même corps que le juge administratif applique avec constance et depuis bien longtemps. Le lien qui unit le fonctionnaire d'Etat au corps auquel il appartient est indéniablement plus fort que celui d'un fonctionnaire territorial avec son cadre d'emplois. **S'il existe sans doute un « esprit de corps », on ne saurait guère parler d'un « esprit de cadre d'emplois »¹.**

A ce premier lien s'ajoute un autre entre les personnels TOS et l'Education nationale. En effet, **au sein même de l'administration d'Etat, l'Education nationale a depuis longtemps cultivé ses spécificités et ses traditions.** La nécessaire adéquation des cycles de travail et des rythmes scolaires, par exemple, a engendré des pratiques particulières, en ce qui concerne la durée du travail ou les congés annuels. De même, les impératifs liés au principe de liberté pédagogique, garantie propre aux personnels enseignants, conduisent à une approche différente de l'exercice du pouvoir hiérarchique. L'association étroite des personnels non enseignants aux

¹ Le transfert de personnels TOS des lycées et des collèges aux collectivités territoriales, guide pratique de la gestion, *la Documentation française*, 2006.

activités scolaires des établissements avait du reste déjà été soulignée par une circulaire du ministre de l'Education nationale du 19 mai 1989 : *« J'ai tenu à réaffirmer le principe du maintien des personnels ATOS au sein de la fonction publique de l'Etat. Si j'ai cru devoir rappeler la situation de droit actuel, c'est que j'ai mesuré une certaine inquiétude de la part des personnels ouvriers et de service au sujet de leur devenir... Je souhaite que les recteurs, les inspecteurs d'académie et les chefs d'établissement veillent au respect de la considération qui doit entourer l'exercice des missions des personnels ouvriers et de service... La considération dont ces personnels doivent faire l'objet n'est pas seulement morale, elle doit aussi être matérielle »*.

Dans ces conditions, ni la fonction publique territoriale ni les collectivités, auxquels ils étaient peu familiers, ne bénéficiaient d'un préjugé favorable parmi les personnels TOS. Les mutations culturelles induites par ce changement d'employeur leur faisaient tout autant craindre une **remise en cause de leur appartenance à la communauté éducative**. Leur gestion par des dizaines de collectivités employeurs plutôt que par un employeur unique (l'Etat) faisait également craindre aux TOS une **rupture d'égalité de traitement** et la disparition du caractère national, voire *« un et indivisible »*, de l'Education. Certains syndicats de personnels soupçonnaient même les collectivités territoriales, dans l'impossibilité politique d'augmenter les impôts locaux, de vouloir **privatiser les missions d'accueil, d'entretien et de restauration**.

Dès juin 2004, d'importants mouvements de grève traduisent le malaise des personnels concernés face au transfert annoncé.

(2) Les revendications syndicales

Certes, les TOS étaient informés de la possibilité de rester dans la fonction publique d'Etat à travers la procédure du détachement illimité. Toutefois, considérant le **droit d'option comme une « tromperie »**, les syndicats des personnels TOS ont été nombreux à douter de la possibilité pour les TOS ayant choisi de rester dans la fonction publique d'Etat de continuer à bénéficier de leurs spécificités. Quant aux personnels qui auraient choisi d'intégrer la fonction publique territoriale, ils ne seraient pas mieux lotis – pensait-on – puisque selon certains syndicats de fonctionnaires, l'afflux de personnels dans les collectivités territoriales aurait pour conséquence une réduction du montant des indemnités traditionnellement attribuées aux fonctionnaires territoriaux.

Pour se prémunir contre les « mauvaises surprises », **les syndicats ont réclamé des garanties :**

- la récupération des jours fériés comptabilisés comme temps de travail effectif, s'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé ;
- la préservation des deux jours de fractionnement dont bénéficiaient les TOS avant leur transfert (14 heures déduites des 1600 heures de travail effectuées) ;

- le maintien de la pause de 20 minutes, comptabilisée comme temps de travail effectif ;
- la fixation de l'emploi du temps un mois après la rentrée scolaire dans le cadre d'une réunion de concertation ;
- le refus d'une augmentation de l'amplitude horaire ;
- le maintien des 9 semaines de vacances par an ainsi que des 25 jours de permanence par an pendant les congés des élèves ;
- la récupération des congés non pris pour cause de congés maladie, accidents du travail ou maternité ;
- le maintien pour les ressortissants des départements d'outre-mer des congés bonifiés.

Un réflexe identitaire est donc apparu à l'occasion d'une réforme qui pouvait d'autant plus aisément être vécue comme une forme d'abandon par les TOS que les autorités territoriales chargées de les accueillir n'ont pas toutes manifesté un vif enthousiasme à l'annonce de leur transfert.

On a ainsi pu entendre l'ARF affirmer que *« les régions n'ont pu que constater le désintérêt que l'Etat portait à ces personnels : aucune perspective de carrière, une formation continue indigente, une intégration très relative au sein de la communauté éducative. Les conséquences sont là : démotivation et absentéisme important »*.

Les régions estimaient même que *« la gestion des personnels non titulaires atteint parfois les limites de la légalité : remplaçants longue durée enchaînant plusieurs années de suite des contrats de dix mois interrompus pendant les vacances scolaires, remplaçants de courte durée subissant des CDD hachés par les petites vacances scolaires, souvent trop courtes pour bénéficier d'allocations chômage »*.

b) Les interrogations des collectivités territoriales

(1) De sérieux désaccords sur le périmètre des emplois transférés

Regrettant **« l'impréparation de la loi »**, l'Association des régions de France (ARF) a, en effet, fait savoir très tôt son *« opposition de principe au transfert des TOS »* et souligné que cette décision a été prise contre l'avis des régions. Le lancement des opérations de transfert n'a pas mis fin à ces réserves.

L'une des premières inquiétudes exprimées par les collectivités territoriales porte sur le **périmètre des emplois transférés**. Ainsi, dans une lettre du 18 octobre 2004, M. Alain Rousset, président de l'ARF, et M. Claudy Lebreton, son homologue pour l'Assemblée des départements de France (ADF), précisaient *« qu'aucune négociation sur (les) conventions de transfert ne saurait intervenir tant que le Gouvernement ne délivrera pas aux élus les*

éléments concrets d'évaluation de ces transferts. En conséquence et à ce stade, aucune signature ne peut être envisagée. Trop de questions lourdes restent pendantes telles que le nombre de postes transférés, leur état par établissement, les mouvements inter-académiques préalables que le ministère aurait l'intention de réaliser avant transfert, le nombre de postes vacants, le nombre d'emplois précaires, mais aussi le coût des transferts... ».

L'enquête effectuée par l'Observatoire de la décentralisation auprès des régions et des départements (*en annexe*) confirme ces préoccupations : ainsi **plus de 57 % de ceux-ci jugent insuffisant le nombre de TOS que l'Etat prévoit de leur transférer**. Ces écarts entre les souhaits des collectivités et les transferts envisagés par l'Etat peuvent porter sur plus de 80 postes, comme c'est le cas dans 8,5 % des collectivités.

Bien que très diversifiées, les **raisons de ces écarts** peuvent notamment s'expliquer par :

- l'impossibilité technique des services de la collectivité de mesurer les effectifs transférables ;
- la date de référence retenue par l'Etat différente de celle retenue par la collectivité ;
- la non prise en compte des emplois vacants non pourvus ;
- le désaccord sur les modalités de calcul du partage des services mutualisés.

L'absence de certitudes sur le périmètre de personnels à transférer **pèse lourdement sur la gestion prévisionnelle des TOS**, comme le prouvent les inquiétudes des collectivités sur la pérennisation ou non des titulaires de contrats aidés, l'organisation des services des ressources humaines en charge de la gestion de dizaine de milliers de nouveaux effectifs, la coordination entre les cadres d'emplois accueillant les TOS et la filière technique traditionnelle des agents de catégorie C mais également le montant des charges pesant sur les budgets des exécutifs locaux.

(2) Un risque de transfert de charges non prévues

Aussi, l'éventualité d'une compensation financière insuffisante des transferts de compétences par l'Etat a-t-elle fortement inquiété les collectivités territoriales.

Concernant les départements, dès avril 2005, une **étude d'impact réalisée pour le compte de l'ADF** attirait l'attention des départements sur « *un certain nombre de domaines sensibles* », classés en deux catégories :

- le périmètre des dépenses qui seront compensées par l'Etat ;
- une éventuelle croissance des dépenses liées à l'exercice de la compétence par les départements.

Estimation des impacts liés à la décentralisation en matière d'éducation
(en millions d'euros)

Domaines sensibles : 1. Non compensation aux collectivités locales des charges sociales non décaissées par l'Etat (cotisations retraites notamment) ; 2. Alignement sur le régime indemnitaire moyen des conseils généraux (régime indemnitaire plus avantageux dans les départements) ; 3. Insuffisance des fonctions support ; 4. Accroissement des crédits de suppléance (permettant d'améliorer le remplacement des congés maladie).	313,7 99,7 13,4 29,9
Total	457,0
Autres domaines sensibles : 5. Accroissement possible des taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) dû à la prise en compte non compensée des droits acquis des fonctionnaires d'Etat par la CNRACL ; 6. Remplacement des emplois aidés par des recrutements ; 7. Impact de la pyramide des âges : le renouvellement des agents partis en retraite abaissera la rémunération moyenne des TOS.	Non chiffrés

Source : Etude d'impact réalisée par le cabinet Ernst and Young pour l'ADF en avril 2005.

Du côté des régions, l'ARF s'est émue, dans une autre lettre au Premier ministre, en date de mai 2005, du **niveau insuffisant des compensations financières initialement envisagées (1,956 milliard d'euros) par rapport au coût estimé des transferts (2,462 milliards d'euros).**

Plus précisément, les collectivités espèrent que la référence pour le **calcul de la compensation financière** sera le dernier paiement par l'Etat, afin de prendre en compte les plus récentes augmentations. Or, les régions regrettent de ne pas avoir eu accès aux modes de calculs des compensations provisoires qui leur ont été annoncées, ce qu'elles ont considéré comme un manque manifeste de transparence de l'Etat.

(3) Des retards calendaires lourds de conséquences

Parallèlement, les mois précédant le 1^{er} janvier 2005, date du transfert des missions de restauration, d'accueil, d'entretien et d'hébergement ont été marqués par des retards ou des lacunes dans de nombreux domaines :

- **plusieurs mesures d'ordre réglementaire ont été prises tardivement**, c'est-à-dire bien longtemps après le début du transfert des nouvelles compétences : le 26 décembre 2005 pour le décret relatif aux modalités de transfert des services, le 30 décembre 2005 pour les conditions de détachement ou d'intégration des personnels TOS dans la fonction publique territoriale, le 29 juin 2006 pour le décret relatif à la tarification de la restauration scolaire etc... ;

- le transfert des personnels TOS de **l'enseignement agricole** a dû être retardé d'un an faute d'un état des lieux précis et fiable. En ce qui concerne **l'enseignement maritime**, le calendrier des transferts n'est pas encore connu ;

- **le recrutement d'agents TOS titulaires à la rentrée 2006 pour remplacer les départs n'a pas été possible** du fait des retards pris dans la parution des décrets définissant les conditions d'accueil et de recrutement de ces agents dans les nouveaux cadres d'emplois spécifiques ;

- **la répartition des responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité** entre les établissements, l'Etat et les présidents de conseils généraux ou régionaux n'a jamais été bien définie, ce qui fait peser de sérieux risques juridiques sur les chefs d'établissements et les exécutifs locaux en cas d'accident ;

- certains textes de loi nécessaires à l'application de la loi du 13 août 2004 n'ont, à ce jour, toujours pas été votés : tel est le cas du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, en cours d'examen par le Parlement¹.

c) L'approche unilatérale de l'Etat

(1) Un calendrier serré

Or, face aux réserves exprimées par les collectivités territoriales, l'Etat a, dans un premier temps, affiché un volontarisme peu compatible avec le dialogue. Auditionné par votre rapporteur, M. Alain Tastet, président de l'Association des directeurs techniques départementaux, indiquait ainsi que *« le dialogue avec les instances nationales en vue d'atténuer ces incertitudes est réduit ; les discussions interviennent principalement avec les rectorats et les inspections académiques pour l'application de la loi »*.

Sans attendre qu'une confrontation plus approfondie des points de vue ait lieu avec les collectivités territoriales, l'Etat les a soumises à un calendrier précis de transfert des personnels TOS.

Calendrier du transfert des personnels TOS

PHASE PRÉPARATOIRE	4 ^{ème} trimestre 2004	Rédaction des textes d'application décrets et circulaires. Information des préfets, des équipes d'encadrement et des TOS. Engagement de la réflexion avec les collectivités territoriales.
PHASE DE LANCEMENT	1 ^{er} janvier 2005	Entrée en vigueur de la loi, transfert des compétences et mises à disposition des services et personnels, publication du décret approuvant la convention-type.
	1 ^{er} trimestre 2005	Préparation des conventions constatant les services mis à disposition de la collectivité territoriale . Consultation des comités techniques paritaires locaux.

¹ La seconde lecture de ce projet de loi doit encore avoir lieu, après qu'en première lecture, le Sénat l'ait adopté le 16 mars 2006 et l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

	Avril-mai 2005	Arrêtés individuels de mise à disposition.
	Avril-décembre 2005	Préparation des décrets de partition des services et consultation du comité technique paritaire ministériel.
	Fin 2005	Publication des décrets de partition définitive des services.
PHASE D'EXERCICE DU DROIT D'OPTION	Janvier 2006-décembre 2007	A compter de la publication des décrets et pendant 2 ans, exercice du droit d'option : les intégrations dans la fonction publique territoriale ou les détachements se font au fur et à mesure des demandes, par trains tous les 2 ou 3 mois.
	31 décembre 2007	Fin des mises à disposition. Les agents n'ayant pas opté sont détachés sans limitation de durée.

Source : ministère de l'Education nationale.

(2) Une méconnaissance des spécificités locales

L'Etat a également fait fi des spécificités des régions et des départements, amenant de nombreuses collectivités territoriales à déplorer l'uniformité de sa démarche. Tel a été le cas, en particulier, **des régions et des départements d'outre-mer.**

En effet, à la veille de l'Acte II de la décentralisation, les départements et régions d'outre-mer (DROM) étaient particulièrement sous dotés en personnels TOS : alors qu'en métropole, le rapport TOS/élèves était de 1/47 en moyenne, on relevait un **1 TOS pour 73 élèves en Guadeloupe, 1 pour 97 élèves en Guyane et à La Réunion.** Ces deux dernières académies faisaient même partie des quatre académies dont les effectifs étaient les plus déficitaires par rapport aux taux de références nationaux.

La **surreprésentation des contrats aidés dans les effectifs TOS d'outre-mer** pèse aussi lourdement sur les charges des DROM et leur confère des contraintes supplémentaires, notamment en matière de formation professionnelle de ces personnels, fort peu qualifiés.

Enfin, la **perspective d'une titularisation massive des contrats aidés**, pratique fort répandue dans les DROM, est susceptible de constituer une charge financière encore plus forte pour des collectivités dont la croissance démographique reste supérieure à celle des collectivités métropolitaines. Or, il n'est pas certain que l'Etat ait pris en compte ces spécificités ultramarines dans le calcul des personnels TOS à transférer et le calcul des compensations financières à effectuer.

Etat comparatif des transferts vers les départements et régions d'outre-mer

	National	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
TOS titulaires	89 602,00	607,00	260,00	631,00	1 321,00
TOS non titulaires sur poste vacants de titulaires	3 481,00	3,00	35,00	20,00	5,00
Total (1)	93 083,00	610,00	295,00	651,00	1 326,00
Personnels « support »	752,00	4,00	3,00	4,00	9,00
Total (2)	93 835,00	614,00	298,00	655,00	1 335,00
Emplois aidés au 31/12/2004	16 500,00	828,00	373,00	469,00	607,00
Part des emplois aidés / total (2)	17,58%	134,85%	125,17%	71,60%	45,47%

Source : ministère de l'Outre-mer.

On le voit, de tous les départements et régions d'outre-mer, **la situation de La Réunion semble la plus précaire**. Lors de la visite du ministre de la Fonction publique dans l'île, un quotidien local relevait : « *Le retard de notre académie en personnel technique, ouvrier ou de service (TOS) ne date pas d'aujourd'hui. Alors que, depuis vingt ans, Région et Département prennent leurs responsabilités en accélérant le rythme de construction des collèges et lycées, l'Etat, pour sa part, n'a pas assumé totalement les siennes, en ne dotant pas La Réunion en nombre suffisant de TOS, voire en les recrutant comme des CES ou des CEC* ». Dans un communiqué repris par le quotidien précité, le syndicat général du personnel de l'Education nationale, proche de la CGT-Réunion (SGPEN-CGTR), indiquait, à son tour, que « *les transferts sont complètement inadaptés aux réalités du système éducatif de La Réunion et cela fait rebondir et pose encore avec plus d'actualité notre juste revendication d'exclure enfin La Réunion du champ des transferts¹* ».

Au final, les difficultés de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales ont entraîné le refus de la part de ces dernières (en fait, surtout les régions) de signer les conventions de mise à disposition des services de l'Education nationale. Ainsi, **sur 122 conventions attendues dans les départements et les régions, seules 44 conventions constatant les services mis à disposition dans les collectivités ont été signées entre l'Etat et les départements**, à partir d'une convention-type approuvée par décret au niveau national. En ce qui concerne les régions, seule l'Alsace a conclu une convention.

Pour les collectivités n'ayant pas signé de convention dans les délais impartis, l'Etat a dû intervenir pour constater la liste des services mis à disposition par arrêté conjoint du ministre chargé des Collectivités territoriales et du ministre de l'Education nationale (*article 104 de la loi du 13 août 2004*). **80 arrêtés ministériels**, relatifs aux départements et aux régions non signataires des conventions prévues par la loi, ont donc été publiés le 18 novembre 2005, après avis de la CNC.

¹ Extrait du journal réunionnais Témoignages, édition du 8 septembre 2006.

2. Pour les DDE : le sentiment que l'Etat se désengage

Pour les DDE, le constat d'impréparation d'une part, et de précipitation de l'autre, est également largement souligné par les collectivités et les agents concernés.

a) Un état des lieux défaillant

Pour les personnels DDE visés par les transferts, les préoccupations sont nombreuses, comme en témoignent les réponses à l'enquête figurant en annexe. Elles s'articulent autour des **problèmes d'ordre statutaire** suivants :

- la situation des techniciens supérieurs, ingénieurs, et dessinateurs : homologie, promotion...,
- les écarts visant le statut des contrôleurs entre les deux fonctions publiques,
- les garanties concernant les régimes indemnitaires (notamment pour les chefs de subdivision et d'arrondissement),
- l'opportunité d'une refonte des grilles de la filière technique,
- la question des emplois fonctionnels,
- le problème de retraite à 55 ans de service actif,
- les inconvénients des échelons provisoires.

Pour les collectivités chargées de les accueillir, l'état des lieux est également défaillant.

Dès le 18 novembre 2004, un projet de décret décrivant le nouveau réseau routier national et les cartes qui l'accompagnent, ont été adressés aux préfets puis soumis à la consultation des départements. Ces derniers avaient un délai de trois mois pour formuler officiellement leur avis qui devait donc intervenir au premier trimestre 2005.

Sauf exception, **l'évaluation du patrimoine routier transféré et du coût de sa remise en état était inexistante**. Beaucoup de départements ont donc estimé, à juste titre, qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes pour rendre leur avis. Si un état des lieux, sous forme de cahier des charges, a bien été demandé par le ministère auprès des DDE, les documents chiffrés communicables n'ont été prêts qu'à l'été 2005.

Parallèlement, les **premières études lancées par les services départementaux se sont révélées particulièrement inquiétantes**. Des départements comme le Nord ou l'Ariège estimèrent que la seule remise à niveau du réseau transféré entraînerait pour leur collectivité une dépense avoisinant 500 millions d'euros. Or, la loi a seulement prévu que les routes seraient transférées en l'état avec les moyens financiers que l'Etat consacrait à leur gestion et à leur entretien.

Si l'Etat s'est engagé à compenser les charges liées aux transferts, les départements s'interrogent donc légitimement sur l'avenir et le développement

du réseau routier. Or, ils savent que fin 2006, les **contrats de plan Etat-Régions** arriveront à échéance et les départements s'interrogent aussi sur le maintien d'un haut niveau d'engagement des régions dans ce nouveau cadre légal.

Il faut souligner également que **la connaissance des effectifs pourvus a été tardive**. Le rapport de la mission conjointe des Inspections générales de l'Administration et des Affaires Sociales de février 2006 notait que l'évaluation des effectifs au 31 décembre 2004 et 2005 est « *en cours de finalisation* ».

Introduite à la demande des élus locaux qui avaient exprimé la crainte que les réorganisations des services de l'Etat réalisées entre l'annonce de l'Acte II de la décentralisation et la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences, entraînent une sous-évaluation des effectifs transférables, « la clause de sauvegarde » permet de choisir pour le calcul des effectifs des personnels transférés les emplois pourvus au 31 décembre 2002 si cette référence est plus favorable aux collectivités. Or, les conclusions **de la mission des Inspections générales sur le décompte des emplois disparus entre 2002 et 2004 n'ont été soumises à la CCEC qu'en avril 2006** et les discussions sur l'application de la clause de sauvegarde (clause de sauvegarde de l'article 104 de la loi) n'ont pu s'engager qu'à l'été 2006.

Ce problème d'inventaire se révèle, en fait de compte, assez général. A titre d'exemple, lors de son audition en mai 2006 devant la commission des finances du Sénat sur **l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de l'Equipement**, M. Patrick Gandil, secrétaire général, a pris acte, sans contestation, du constat sévère de la Cour et a admis que le ministère traversait une situation difficile en raison de la conjonction de la décentralisation et de la réorganisation des services routiers, ce qui entraînait le repositionnement de 75 000 agents sur les 90 000 que comptait le ministère.

b) Les ajustements du réseau routier transféré

Théoriquement, il s'agissait d'un transfert automatique : toutes les routes ne faisant pas partie du domaine routier national deviennent la propriété des départements.

Cependant, une **circulaire du 6 décembre 2005** a dû prendre acte de l'opposition de quelques conseils généraux au transfert de certaines routes et a organisé un **transfert en plusieurs étapes** :

- un premier arrêté préfectoral a été pris dans chaque département en 2005 pour les routes dont la vocation départementale n'a pas été contestée. Ces arrêtés ont permis le transfert au **1^{er} janvier 2006 de 16 510 km de routes, et non des 20 000 km initialement prévus**, dans tous les départements à l'exception de la Seine-Saint-Denis, où la préfecture a jugé préférable de n'effectuer le transfert des 128 km de routes d'intérêt local qu'au 1^{er} janvier 2007 ;

- ensuite, après consultation du conseil général, un deuxième arrêté, prenant effet au 1^{er} janvier 2007, pourra intervenir pour transférer d'autres routes à vocation départementale.

Selon le rapport d'information de notre collègue député Alain Gest sur la mise en **application de la loi** du 13 août 2004, 270 km de routes supplémentaires devraient être transférées aux départements, tandis que le ministère n'a pas encore déterminé la destination des 650 km de routes restantes, qui devraient être réparties entre les départements et les communes.

Au total, à l'issue de ces changements, le réseau routier national devrait s'élever à environ 18 000 kms.

On peut relever, à ce stade, que **les dimensions du domaine routier national ont été sensiblement revues à la hausse**¹. Ainsi par exemple, dans le département de la Somme, conformément au souhait du conseil général, la route nationale n° 25 a été ajoutée à la liste des itinéraires routiers nationaux, en considération du fait que son classement dans le domaine routier national ne sera justifié qu'une fois l'autoroute A 25 mise en service.

Par ailleurs, contrairement à l'objectif initial de cohérence, le nouveau domaine routier national est **relativement morcelé** et se compose parfois de portions discontinues. Ainsi, la route nationale n° 7 est découpée en plusieurs tronçons relevant alternativement du département et de l'Etat.

Cette première phase a donc révélé des divergences d'appréciation sur la consistance des réseaux routiers respectifs et a conduit à reporter certaines décisions.

c) Les incertitudes sur le décompte

Un même sentiment d'impréparation au niveau de la méthode est donné par l'Etat.

• **La méthode** préconisée par le ministère était de procéder en trois temps :

- définir, pour chaque compétence, le périmètre des missions transférées ;

- identifier, au niveau local par macrograde, les emplois concernés en totalité ou en partie par les missions transférées et pourvus au 31 décembre de l'année de référence ;

- déterminer, pour chaque emploi pourvu, la quotité de travail correspondant aux missions transférées, calculée à partir de l'activité réelle de l'agent ou de ratios représentatifs de l'activité.

Les conditions de mise en œuvre devaient être examinées par les missions d'Inspection générale territoriales et les directions d'administration centrale concernées.

¹ Soit une révision à la « hausse » d'environ 20 %, en attendant les prochaines étapes de 2007.

Mais, dans la pratique, un certain flou a présidé sur la comptabilisation des emplois à transférer avec une présentation, selon les cas, en emplois entiers ou ETP.

Les premières conventions comportaient le plus souvent des emplois entiers et non des ETP. Ceci a conduit à faire **adopter des avenants** précisant les effectifs en ETP participant aux compétences transférées même si ce n'est pas une obligation législative.

Pour dimensionner les effectifs chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes départementales, il n'a pas été fait référence à **l'effectif équivalent des personnels chargés exclusivement de l'exercice des compétences départementales, appelé EETD**, qui figurait pourtant dans les conventions de mise à disposition signées au titre de la loi du 2 décembre 1992. La seule référence de la loi du 13 août 2004 est celle aux emplois pourvus au 31 décembre précédant le transfert de compétence, soit le 31 décembre 2004 pour les routes départementales, puisque cette compétence a été transférée bien avant l'entrée en vigueur de la loi précitée.

Selon les études faites par l'Etat, on peut souligner cependant que l'estimation des transferts établie en ETP, par comparaison avec l'EETD, a été, en fait, favorable aux collectivités de plus d'une centaine d'emplois au niveau national.

• **S'agissant du périmètre des emplois** concernés, les départements ont contesté en particulier **la non prise en compte de l'activité du directeur départemental de l'Équipement**.

L'Etat a considéré unilatéralement que ce dernier, chargé de la direction du service dans son ensemble, est par nature unique et indivisible. La part de direction des parties de services à mettre à disposition en vue de leur transfert a été estimée sur le directeur départemental adjoint.

Concernant certains services comme les **centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) et les centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP)**, leur prise en compte a été plutôt recherchée par les crédits correspondants dans le calcul de la compensation financière.

Sur les services supports, la discussion a aussi été délicate. On rappellera qu'il s'agit d'activités essentielles comme :

- le pilotage des services, le management et la communication,
- la gestion du personnel,
- le secteur social,
- la formation et le recrutement,
- l'informatique et la bureautique,
- les moyens généraux et la logistique,
- la comptabilité, les marchés et la gestion des crédits,
- le contentieux.

Deux décrets (le décret n° 87-100 du 13 février 1987 et le décret n° 92-1352 du 24 décembre 1992) avaient déjà permis de transférer 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 conséquence, il a été estimé lors de la réunion de la CNC du 5 avril 2006 que « *pour les activités d'exploitation de la route, les services supports sont moins sollicités que la moyenne, notamment en raison de besoins informatiques, bureautiques et immobiliers plus réduits* », traduisant une sous-estimation manifeste des besoins actualisés des collectivités concernées.

Sur les **activités d'ingénierie**, un écart notable a pu être enregistré. A titre d'exemple, dans le département de l'Aveyron, l'écart d'évaluation s'est élevé à 14 ETP.

Dans une question orale, notre collègue Alain Fouché s'est fait l'écho de ces difficultés récurrentes¹. Reconnaisant que « *le dimensionnement des moyens humains a effectivement constitué la question la plus difficile* », M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, a exprimé le souhait de le « *rassurer sur le fait que les départements se verront bien transférer au titre de la compétence « route » les moyens équivalents à ceux que l'Etat consacrait avant transfert* ».

Il précisait que le principe retenu, s'agissant des moyens humains, est celui d'une discussion entre le conseil général et les services de l'équipement, sous l'égide du préfet, tout en demandant **aux directeurs de l'équipement et aux préfets, dans leurs discussions avec les conseils généraux, de privilégier le premier volet, c'est-à-dire les emplois entiers** ; ces derniers correspondent en effet à des personnels qui sont en poste, qui connaissent le métier, ont de l'expérience, et sont donc susceptibles, s'ils le souhaitent, d'entrer dans les organigrammes proposés par les conseils généraux. L'enveloppe financière doit donc être limitée au minimum incontournable.

d) Un déficit de communication de la part de l'Etat

Ce début de réponse n'a pas suffi à lever le jugement porté par les collectivités territoriales sur le déficit de communication : pas plus que pour la préparation du transfert des TOS, celle relative aux DDE n'a donné lieu à un dialogue nourri au départ. L'enquête à laquelle votre rapporteur (*en annexe*) a procédé, à l'occasion de la présente étude, le confirme. Les principales observations portent sur :

- **les difficultés des collectivités à obtenir des renseignements** auprès des DDE auxquelles elles sont peu familières : il y a eu notamment des difficultés pour obtenir des informations suffisantes sur les effectifs

¹ Question posée au ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et publiée dans le JO Sénat du 10/05/2006 - page 3611.

transférables et notamment le personnel d'encadrement dont les missions étaient essentielles dans le cadre de la gestion territoriale des infrastructures ;

- **le rôle du préfet dans les négociations** n'a pas toujours été conforme aux circulaires ; il a parfois laissé le sentiment que les administrations déconcentrées pilotaient ces négociations et s'en est remis au directeur départemental, sans assumer tout son rôle d'arbitre ;

- **les discussions ont paru souvent « verrouillées »** au niveau central et au préalable, les départements ont eu le sentiment d'être mis devant le fait accompli ; les échanges ont été jugés trop souvent unilatéraux.

Au final, un certain nombre de départements ont eu le sentiment que les services de l'Etat avaient tendance à minimiser le volume des postes à transférer aux départements. L'écart entre les évaluations porte sur un nombre non négligeable de postes (dans un quart des cas sur plus de 20 postes), imputé au mode de calcul retenu.

Le Président de l'Observatoire de la décentralisation a, d'ailleurs, déploré à de nombreuses reprises ces difficultés d'information et de communication, notamment dans le cadre d'une question orale avec débat au Sénat le 12 avril 2006.

En conséquence, **seules 40 conventions (sur les 98 départements concernés) ont pu être signées** dans les délais initialement prévus pour les routes départementales (c'est-à-dire avril 2005).

Par ailleurs, une douzaine de départements se sont engagés dans des procédures contentieuses contre l'Etat ou ont menacé de le faire.

Mais un an plus tard, la CNC pouvait annoncer, lors de sa réunion du 6 avril 2006, que les négociations avaient pu aboutir dans 88 départements et que 68 conventions avaient été signées pour les routes nationales.

En un an, la situation a donc profondément évolué.

II. DE LA DÉFIANCE À LA CONCERTATION : LA MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Face à la forte défiance exprimée par les collectivités territoriales et les personnels, l'attitude de l'Etat a évolué. Lors du 76^e Congrès de l'Assemblée des départements de France, en septembre 2006, le ministre délégué aux collectivités territoriales a, lui-même, mis en avant l'importance du **dialogue avec les élus locaux et des instances de concertation**.

A. L'INSTALLATION PROGRESSIVE DE STRUCTURES DE CONCERTATION

1. Le rôle central des instances nationales de dialogue

a) La Commission nationale de conciliation

L'article 104-IV de la loi du 13 août 2004 prévoyait de donner un rôle important à la Commission nationale de conciliation (CNC) pour le règlement des divergences entre l'Etat et les collectivités territoriales ayant refusé de signer les conventions de mise à disposition des services de l'Education nationale prévues par la loi.

Mais cette commission n'a été installée que tardivement, en mai 2005, avec la parution de l'arrêté du 25 mai 2005 portant nomination de ses membres. Ce n'est qu'ensuite qu'elle a pu se réunir **pour se prononcer sur les modalités de transfert des TOS comme des DDE**.

- S'agissant des **TOS**, les élus ont pu, au cours des réunions de la CNC, exposer leurs observations, voire leur mécontentement.

Ainsi, en décembre 2005, les présidents de régions membres de la CNC ont demandé **un report du transfert des personnels TOS**, dans la mesure où l'Etat s'était accordé un délai de finalisation supplémentaire jusqu'au printemps 2006 pour transférer les personnels TOS des lycées agricoles et maritimes. Ils estimaient également que la mise en oeuvre de la paye des agents non titulaires pour le mois de janvier n'était pas assurée : *« l'Etat a pris du retard dans le calendrier de transfert et les collectivités ne peuvent pas légalement assumer la rémunération, car le décret de partition définitive des services n'est pas encore paru. De son côté, l'Etat imprévoyant n'a pas encore inscrit les crédits correspondants pour assurer cette période transitoire sur l'exercice 2006. »*

Par conséquent, c'est au sein de la CNC que les régions ont demandé à l'Etat d'inscrire d'urgence les crédits nécessaires aux rémunérations de début 2006 dans un amendement à la loi de finances, et souhaité que le Gouvernement modifie la loi du 13 août 2004, afin de permettre la création d'établissements publics pour la gestion des agents et leur transfert automatique au sein de ces établissements. Comme promis par le

Gouvernement, cette demande a été débattue lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale au Parlement.

• De même, les réunions de la CNC qui se sont tenues en avril, juin et juillet 2006 **concernant les routes**, ont également été très importantes pour le rapprochement des positions concernant les départements n'ayant pas signé les conventions de mises à disposition des services.

Un recensement des points de divergence a été établi : désaccord sur la méthode ; insuffisance des effectifs transférés ; remise en cause des ratios utilisés dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et des activités d'investissement et de développement ; remise en cause du dimensionnement des activités supports...

A la suite des réponses apportées aux inquiétudes des collectivités territoriales, il ne restait plus que douze départements qui n'avaient pas conclu de convention dans le délai imparti.

b) La Commission consultative sur l'évaluation des charges

Sur le plan financier, les collectivités territoriales bénéficient d'une garantie financière « forte » voulue par le législateur au terme de vifs échanges parlementaires, y compris au sein de la Haute Assemblée.

(1) La garantie constitutionnelle

En vertu de **l'article 72-2 de la Constitution**, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

On rappellera que **les principes** de cette garantie financière sont :

- l'intégralité : les ressources transférées doivent être équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées ;

- la concomitance : tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences doit s'accompagner du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences ;

- le contrôle : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté ministériel après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) ;

- la conformité à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution : l'article 119 de la loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

En effet, les transferts de compétences ont été assortis de transferts de fiscalité, la **taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA), pour les départements et la **taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP), pour les régions qui pourront, dès 2007, moduler le taux de la TIPP dans des limites définies par le législateur.

Pour l'application de cette garantie constitutionnelle et du calcul des compensations, **la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) joue un rôle essentiel car elle veille à assurer la bonne application des principes posés.**

(2) Le rôle central de la CCEC

L'article 118 de la loi du 13 août 2004 a modifié la composition de la CCEC qui avait été créée en 1983 en tant que formation restreinte du Comité des finances locales (CFL) et en a considérablement renforcé le rôle dans la perspective de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges

C'est le décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 qui a fixé la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC.

La CCEC est **désormais présidée par un élu**, et associe à parité des représentants de l'Etat et de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.

La présidence de la CCEC a ainsi été confiée à **M. Jean-Pierre Fourcade**, assisté de M. Michel Sapin, vice-président et président de la section des régions et de M. Augustin Bonrepaux, vice-président et président de la section des départements.

Elle comprend 22 membres désignés en son sein par les membres du CFL, soit : 11 représentants de l'Etat, 2 représentants des régions, 4 représentants des départements, et 5 maires, dont au moins 2 présidents d'EPCI.

La composition paritaire est sans doute un des aspects essentiels du climat de confiance qui a pu rapidement s'installer dans cette instance.

Sa mission principale réside, en effet, dans le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences.

A l'occasion **des avis** qu'il rend sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de la compensation revenant à chacune des collectivités territoriales concernées, le travail de la CCEC consiste à rechercher l'exacte adéquation entre les charges et les ressources transférées.

On soulignera que la CCEC peut également être consultée par le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé du Budget sur les **réclamations éventuelles des collectivités** bénéficiaires des transferts de compétences.

Enfin, la CCEC a été chargée par la loi d'établir, à l'intention du Parlement, un **bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales** au cours des dix dernières années. Ce bilan retracera les conséquences des transferts de personnels et des délégations de compétences ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.

Dès son installation, en février 2005, la CCEC a inscrit à son ordre du jour une à deux réunions de travail par mois. La question des modalités de transferts des TOS a été prioritairement inscrite à son programme. Elle s'est réunie 10 fois au cours de l'année 2005, soit en formation plénière, soit en sections des départements ou des régions. Le rythme est tout aussi soutenu pour l'année 2006.

De l'avis unanime, les travaux au sein de cette commission se sont déroulés dans un climat de dialogue constructif.

Il convient de souligner surtout que la parité élus de la commission a pu formuler un certain nombre de demandes excédant le strict champ d'application de la loi concernant notamment la référence à la moyenne triennale ou encore la prise en compte de dépenses hors périmètre du droit à compensation.

Le Gouvernement a accepté d'y répondre favorablement, comme par exemple sur les charges patronales, les dépenses dites sociales (médecine préventive, formation) et certaines dépenses annexes de fonctionnement (informatique).

c) La Commission de suivi des transferts

Enfin, il convient de mentionner, parmi les structures de concertation, **la commission de suivi des transferts qui réunit le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).**

Cette commission de suivi des transferts de personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales a été créée par **le décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004.**

Ce texte, pris en application de l'article 113 de la loi du 13 août 2004, précise les compétences, la composition et le fonctionnement de la commission, désormais opérationnelle. Un arrêté du 10 décembre 2004 en désigne les membres. Coprésidée par un élu et le directeur général de l'administration et de la fonction publique, **elle s'est réunie à quatre reprises.**

Lors d'une première réunion le 22 décembre 2004, elle a **consulté les organisations syndicales** et permis à la DGCL d'apporter des éclairages utiles.

Elle a d'ailleurs donné un avis favorable à la convention-type de mise à disposition provisoire des services de l'Etat nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Son rôle est très large puisqu'elle peut, en outre, être saisie de **toute question relative aux conditions du transfert des personnels** soit conjointement, par la moitié au moins des membres du CSFPE et la moitié au moins des membres du CSFPT, soit par le ministre chargé de la Fonction publique et le ministre chargé des Collectivités territoriales.

Elle constitue donc un des rouages très utiles au dialogue des parties prenantes à la réforme.

Pour être exhaustif, concernant l'Equipement, un **Comité spécifique de suivi, le CSS**, est également prévu pour examiner les situations particulières qui ne trouveraient pas de solution localement en dépit de

l'existence dans chaque département d'une cellule d'accueil et de suivi de la mobilité des agents.

Ces **cellules d'accompagnement** présentes dans tous les services de DDE seront chargées d'identifier les difficultés financières, matérielles et familiales rencontrées par les agents du fait des changements. Elles doivent rechercher des solutions parmi les dispositifs et aides existants. En l'absence d'issue positive au niveau local, le « comité spécifique de suivi », auquel les organisations syndicales doivent participer, analysera les problèmes soulevés et proposera des solutions concrètes.

Une circulaire du 7 juin 2006 rappelait aux préfets que ces cellules devaient impérativement être constituées.

Les travaux de ces divers organismes ont encouragé le dialogue entre les différents acteurs (Etat, collectivités territoriales et syndicats), voire permis de lever certains malentendus. Le ministre délégué aux Collectivités territoriales lors du 76^{ème} Congrès de l'Assemblée des départements de France a reconnu qu'ils « *ont permis, au fur et à mesure que des questions ont été soulevées, d'y apporter des réponses, le plus souvent dans un sens favorable aux collectivités locales* ».

Prenant acte, à leur tour, de ces échanges fructueux, les représentants de l'ARF ont exprimé leur « *volonté d'appliquer loyalement et sans obstruction les dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux transferts des services et des agents* », notant « ***un esprit nouveau dans l'approche de l'Etat, qui joue l'apaisement après une année de refus obstiné d'entamer des négociations et se félicite que le dialogue soit renoué.*** »

2. Le travail de concertation au niveau local

a) La mobilisation des acteurs locaux

Le dialogue national n'aurait pu s'améliorer sans la très forte mobilisation des collectivités territoriales et de leurs associations, soucieuses **d'assurer, malgré les difficultés, la continuité du service public.**

Compte tenu du contexte marqué par la multiplicité des **réformes à conduire conjointement**, le ministre délégué aux Collectivités territoriales leur a d'ailleurs rendu hommage, le 14 septembre dernier, au Congrès de l'ADF, en soulignant « *la formidable capacité d'adaptation, de réactivité dont ils ont fait preuve au long de ces dernières années, avec la création de l'APA, la mise en œuvre de la décentralisation ou la mise en place de la loi sur le handicap.* »

Les membres de l'Observatoire peuvent témoigner que, dans leurs collectivités, la volonté de réussir ces transferts a été très présente et que, pour ce faire, les réunions, travaux, échanges et documents préparatoires ont été incessants.

Au niveau de l'ADF, les contacts ont été constants. Dès juillet 2005, ses instances dirigeantes ont fait part au ministre de leurs sujets de préoccupation en insistant sur l'**importance d'une véritable consultation des présidents de conseils généraux** sur les transferts de personnels et les futurs organigrammes des DDE, en évitant une précipitation dommageable.

On constate la même mobilisation du côté des régions. A la demande de celles-ci, l'Etat a fini par accepter de négocier et de signer, en septembre 2005, un accord-cadre prévoyant les conditions de « tuilage » opérationnel des missions entre l'Etat et les régions.

Selon l'ARF, *« cet accord prévoit une assistance technique des rectorats aux régions. Il a permis d'atténuer l'impréparation de la loi du 13 août 2004, et dans une mesure limitée d'organiser le transfert de compétences au sens managérial du terme. »*

Comme l'ont souligné les responsables des associations des directeurs des ressources humaines et des directeurs des services techniques à votre rapporteur, la mise en place de la réforme n'a été possible qu'au prix d'**une très forte implication des personnels des administrations locales chargées de préparer et d'accompagner la réforme, comme en témoigne la liste impressionnante des réunions et des notes diffusées.**

De leur côté, **les services déconcentrés** ont fait preuve d'une volonté d'aboutir, dans la concertation. A l'issue des premières réunions nationales qui font remonter le mécontentement et les inquiétudes, des instructions ont été données aux préfets par le ministre de l'Equipement sur l'organisation des transferts. En témoigne, un exemple, parmi d'autres, extrait d'**une circulaire du 10 août 2005** :

*« Je serai particulièrement attentif à ce que les nouvelles organisations prennent en **compte les attentes des élus et des usagers**. Vous prendrez l'initiative de contacts avec les élus pour **rechercher avec eux les solutions** à même de garantir la qualité du service public de l'Equipement sur le territoire. L'attention que vous porterez à **cette concertation approfondie** est d'autant plus importante que le maintien systématique d'une proximité immédiate et permanente ne peut plus constituer notre unique réponse et que **des solutions innovantes s'imposent**.*

La qualité du dialogue devra également favoriser la cohérence et la complémentarité des implantations des services de l'Etat. »

L'Etat a donc assoupli ses positions, en permettant notamment l'introduction dans certaines conventions de **clauses** qui laissent au département « la possibilité de réaliser un état des lieux contradictoire ». Ce type de clauses, qui a passé avec succès l'étape du contrôle de légalité, laisse à penser que la collectivité pourra demander éventuellement plus tard la rédaction d'**avenants** aux conventions.

Les instructions font état **des cas particuliers** à prendre en compte, notamment en ce qui concerne **la viabilité hivernale, pour un report des services concernés en avril 2007.**

b) Le fonctionnement des instances locales de dialogue

Par un décret n° 2005-529 du 24 mai 2005, des commissions tripartites locales ont été installées auprès de chaque préfet de région et de département, à l'entrée en vigueur des conventions provisoires de mise à disposition. Les circulaires d'application rappellent la nécessité pour le préfet de les réunir régulièrement.

De telles commissions tripartites (administration déconcentrée de l'Etat, exécutifs territoriaux, syndicats des agents) avaient déjà été mises en place en 1983 et avaient fait la preuve de leur utilité. Elles sont constituées de trois collègues. Ses membres sont désignés par le préfet.

Le collège des représentants des personnels est composé sur la base des résultats obtenus aux comités techniques paritaires (CTP) locaux placés auprès des chefs de services déconcentrés intéressés. Les syndicats concernés (FSU, UNATOS, SNETAP, SNASUB, SUP Equip, SNAC...) ont pu ainsi exprimer au plus près des réalités locales leurs préoccupations.

Ces commissions ont pu fonctionner, généralement de manière satisfaisante, comme des groupes de travail de concertation pour préparer les décrets de partition des services et les conventions locales qui seront soumises aux CTP. Dans de rares cas, il semble qu'elles n'ont pas été réunies, faute de convocation par l'autorité préfectorale.

On ne doit pas non plus sous-estimer les nombreux contacts informels qui se sont multipliés au fil des mois. Les relations des acteurs locaux avec les organisations professionnelles ont été fréquentes. Des réunions régulières (quasi-mensuelles) ont été tenues pour débattre du calendrier, des modalités de la décentralisation et de la préparation des textes. Ces réunions ont souvent été complétées par des réunions techniques particulières.

B. DES PRÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES ET STATUTAIRES FAVORISANT LES PASSERELLES ENTRE LES FONCTIONS PUBLIQUES

Parallèlement aux structures nationales et locales de concertation, un des facteurs d'apaisement a été, sans conteste, les précisions réglementaires et statutaires apportées, au fil des mois, par l'Etat aux principaux sujets de préoccupation avancés cette fois par les personnels et leurs organisations professionnelles.

1. Les garanties apportées aux personnels TOS

a) Le droit de choisir entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale

L'une des premières réponses apportées aux inquiétudes des personnels TOS transférés a été d'organiser, par étapes, les modalités de leur accueil dans les collectivités.

(1) La mise à disposition

Par **la mise à disposition**, il s'agit d'offrir aux TOS une période de transition avant la partition définitive des services. En effet, en application de l'article 105 de la loi du 13 août 2004, au moment où était opérée la décentralisation des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien le 1^{er} janvier 2005, les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat affectés dans ces services ont été mis à disposition de plein droit¹ du président du conseil général ou du président du conseil régional. Ces mises à disposition ont été concrétisées, pour chaque TOS, par des arrêtés individuels de mise à disposition jusqu'au 26 décembre 2005.

Durant toute cette période, les fonctionnaires mis à disposition ont été **gérés et rémunérés par leur administration d'origine, c'est-à-dire l'Etat, tout en restant sous l'autorité du chef d'établissement**. Aucune disposition spécifique ou dérogatoire n'est venue régir cette situation transitoire, notamment en matière de congés, de conditions de travail ou de notation. Il faut donc s'en remettre au droit commun de la mise à disposition : ainsi, en ce qui concerne la représentation des personnels, la circulaire du 10 décembre 2004 a précisé que les personnels mis à disposition continuent de relever des commissions administratives (CAP) de l'Etat.

En revanche, ils relèvent des comités techniques paritaires (CTP) territoriaux, puisque cette instance, consultée sur les conditions collectives de travail, représente les personnels qui exercent effectivement leurs fonctions dans une administration quel que soit leur statut. Le doublement prévisible des effectifs des CTP laisse seulement penser que des élections anticipées auront lieu, comme on le verra, dans ces instances (*article 32 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985*). Enfin, la prolongation de la mise à disposition de tous les personnels durant l'année 2006 a conduit le ministère de l'Education nationale à rendre possible la mobilité des agents d'un établissement à un autre avant la rentrée scolaire 2006 (*circulaire n° 2006-001 du 3 janvier 2006*).

(2) L'exercice du droit d'option

Au terme de la période de mise à disposition des agents au 26 décembre 2005, s'est ouverte une nouvelle phase, celle relative à l'exercice du droit d'option. Cette formule a pour objet de permettre aux TOS, selon les termes de l'article 109 de la loi du 13 août 2004 et **pour une période de deux années courant jusqu'au 27 décembre 2007, de choisir entre le statut de fonctionnaire territorial et le maintien de leur statut de fonctionnaire d'Etat**.

● **Le détachement sans limitation de durée** : cette forme de détachement constitue une innovation législative. Le détachement de droit commun, tel qu'il est régi par des dispositions statutaires communes aux trois

¹ Il eût été sans doute plus exact de qualifier cette mesure de mise à disposition « d'office » car la situation statutaire de mise à disposition de droit commun suppose l'accord de l'agent qui en est l'objet.

fonctions publiques, est, en effet, une position administrative temporaire, de courte ou de longue durée, certes renouvelable, mais conçue pour aboutir, soit à la réintégration dans le corps d'origine, soit à l'intégration dans le corps d'accueil. C'est la raison pour laquelle, pendant son détachement, le fonctionnaire continue à bénéficier des droits à l'avancement et à la retraite de son administration d'origine ainsi que de la faculté de solliciter sa réintégration au terme de la période de détachement.

Le détachement dérogatoire imaginé par le législateur dans le cadre des transferts des TOS rompt avec ce dispositif à plusieurs égards : il ne comporte aucun terme ; dans certains cas, il sera prononcé d'office et non sur demande de l'agent, lorsque celui-ci n'aura pas exercé son droit d'option dans les délais impartis ; les chances d'obtenir la réintégration dans l'administration d'Etat sont infimes, même si elle est prévue ; enfin, il fait l'objet d'un décret d'application qui lui est propre, le **décret n° 2005-1785 du 30 décembre 1985** ;

● **L'intégration dans la fonction publique territoriale** : deuxième branche de l'alternative ouverte au droit d'option, l'intégration fait perdre ipso facto la qualité de fonctionnaire d'Etat et acquérir celle de fonctionnaire territorial, rémunéré par la collectivité d'accueil et non plus par l'Etat. Elle est régie par le **décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005** qui précise que lorsqu'elle est demandée, la collectivité ne peut la refuser.

Pour faciliter l'exercice du droit d'option entre la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée, un **calendrier progressif** a été mis en place.

Les modalités d'exercice du droit d'option

Compte tenu du calendrier d'élaboration de la loi de finances initiale et de l'obligation de transférer aux collectivités territoriales, de façon concomitante, les ressources nécessaires à la rémunération des personnels au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option, l'article 147 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 distingue **trois périodes** :

★ Si l'agent opte entre le 27 décembre 2005 et le 31 août 2006, la collectivité auprès de laquelle il a été mis à disposition deviendra son employeur le **1^{er} janvier 2007**. En conséquence, les agents titulaires, mis individuellement à disposition auprès des collectivités territoriales à compter du 19 novembre 2005, resteront, tout au long de l'année 2006, mis à disposition et rémunérés par l'Etat.

★ Si l'agent opte entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007, la collectivité auprès de laquelle il a été mis à disposition deviendra son employeur le **1^{er} janvier 2008**.

★ Si l'agent opte entre le 1^{er} septembre 2007 et le 27 décembre 2007, la collectivité auprès de laquelle il a été mis à disposition deviendra son employeur le **1^{er} janvier 2009**.

Un agent qui a opté pour un détachement sans limitation de durée peut, à tout moment au cours de la période d'exercice du droit d'option, demander une intégration dans la fonction publique territoriale. Même après l'expiration du délai de deux ans, les fonctionnaires de l'Etat pourront demander leur intégration dans la fonction publique territoriale. Toutefois, dans ce cas, la collectivité territoriale sera libre d'accepter ou de refuser.

Afin d'accompagner les personnels, les services académiques ont mis en œuvre des **plans de communication** académiques, en partenariat avec les collectivités territoriales. Les critères d'option entre l'intégration ou le détachement sans limitation de durée relèvent d'un choix personnel de chaque agent TOS. Toutefois, le ministère de l'Éducation nationale a produit à leur attention des documents leur permettant d'appréhender les éléments constitutifs de ce choix (notamment les conditions de liquidation des retraites, les conditions d'avancement ainsi que les nouvelles opportunités qui s'offrent à l'agent qui souhaiterait changer de cadre d'emplois et améliorer son profil de carrière).

Du point de vue des collectivités territoriales, jusqu'au terme de la période transitoire de deux ans pendant laquelle le droit d'option est ouvert, les collectivités territoriales disposeront, pour exercer leurs nouvelles compétences dans les EPLE, des **cinq catégories d'agents suivants** :

- les fonctionnaires mis à disposition qui n'ont pas exercé leur droit d'option ou dont l'option n'a pas encore pris effet ;
- les fonctionnaires détachés sans limitation de durée ;
- les fonctionnaires intégrés dans le cadre d'emplois de la fonction publique territoriale correspondant à leur corps d'origine ;
- les agents non titulaires en fonction lors du transfert et dont le contrat a été transféré de l'Etat au département ou à la région ;
- les fonctionnaires recrutés postérieurement au transfert dans des emplois vacants ou créés par l'organe délibérant. Ces emplois ne pourront être pourvus que par des fonctionnaires déjà mis à disposition, par le biais des procédures de transition de mutation ou par des stagiaires recrutés selon les formes prévues par les statuts particuliers des cadres d'emplois territoriaux (recrutement direct par concours ou promotion interne), ou enfin, par des fonctionnaires de la collectivité appartenant à d'autres cadres d'emplois de la filière technique mais seulement par détachement interne (en aucune façon par mutation interne).

b) La création de cadres d'emplois spécifiques

Les fonctionnaires d'Etat mis à disposition dans le cadre des transferts de services devront être accueillis dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit dans le cadre d'une intégration, soit dans le cadre d'un détachement illimité.

Certains de ces cadres d'emplois préexistaient aux transferts de service et ne sont pas spécifiques aux EPLE. En effet, la fonction publique territoriale est une fonction publique de carrière fondée, comme l'Etat, sur la distinction fondamentale du grade (A, B, C) et de l'emploi (60 cadres d'emplois répartis en 9 filières administrative, technique, culturelle, animation, sportive, sociale, médico-sociale et médico-technique, police et sapeurs-pompiers, soit 280 métiers territoriaux).

Mais, plutôt que de les intégrer dans l'un des cadres d'emplois existants ou de créer une nouvelle filière technico-éducative réunissant les personnels TOS, l'Etat a décidé, à leur intention, de créer des cadres d'emplois spécifiques, avec le double objectif de les rassurer et de réaffirmer leur **appartenance à la communauté éducative**. Ces cadres d'emplois sont au nombre de trois :

- **le cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil**, destiné à accueillir les ouvriers d'entretien et d'accueil ;

- **le cadre d'emplois des agents techniques territoriaux**, servant à l'accueil des ouvriers professionnels ;

- **le cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux**, relatif à l'accueil des maîtres ouvriers.

Seule exception : les techniciens de l'Education nationale, compte tenu de leur faible nombre, seront intégrés dans le cadre d'emplois des contrôleurs territoriaux.

Tableau de correspondance des corps d'emplois spécifiques

Texte de référence	Grade du corps d'origine	Grade du cadre d'emplois d'accueil
Décrets n° 2005-1484 et 1485 du 30 novembre 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Maître ouvrier - Maître ouvrier principal 	<ul style="list-style-type: none"> - Agent de maîtrise territorial des établissements d'enseignement - Agent de maîtrise territorial qualifié des établissements d'enseignement <ul style="list-style-type: none"> • catégorie C • échelle 5 de rémunération • recrutement par concours • possibilité de détachement à l'intérieur de leur cadre d'emplois pour occuper un emploi au sein de la collectivité dont ils relèvent • conduite des travaux de restauration, d'hébergement et de maintenance confiés aux agents d'entretien et d'accueil ou aux agents techniques ; participation à l'exécution des tâches ainsi encadrées ; possibilité d'exercer dans certaines spécialités comme l'agencement intérieur, les équipements bureautiques et audiovisuels, les installations électriques etc...

<p>Décret n° 2005-1483 du 30 novembre 2005</p>	<p>- Ouvrier professionnel - Ouvrier professionnel principal</p>	<p>- Agent technique territorial des établissements d'enseignement - Agent technique territorial qualifié des établissements d'enseignement</p> <ul style="list-style-type: none"> • catégorie C • recrutement par concours • possibilité de détachement à l'intérieur de leur cadre d'emplois pour occuper un emploi au sein de la collectivité dont ils relèvent • travaux nécessaires au fonctionnement des services matériels principalement dans la restauration, l'hébergement, la maintenance mobilière et immobilière, l'accueil, l'hygiène, les transports et l'entretien des espaces verts
<p>Décret n° 2005-1482 du 30 novembre 2005</p>	<p>Ouvrier d'entretien et d'accueil</p>	<p>Agent territorial d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement</p> <ul style="list-style-type: none"> • catégorie C • échelle 3 de rémunération • recrutement sans concours • possibilité de détachement à l'intérieur de leur cadre d'emplois pour occuper un emploi au sein de la collectivité dont ils relèvent

c) Des mesures statutaires

Outre la création des cadres d'emplois spécifiques et du droit d'option, l'Etat a prévu toute une série de mesures d'accompagnement susceptibles d'apaiser le climat social.

S'agissant de la **mobilité**, le ministère de l'Education nationale a certes confirmé que l'Etat n'organisera plus la mobilité des TOS en EPLE. Mais celle-ci est rendue possible par le décret n° 2005-1486 du 30 novembre 2005 qui permet de déroger aux règles de détachement au sein de la collectivité. Selon que l'agent TOS ait ou non choisi d'intégrer la fonction publique territoriale, les règles de mobilité seront les suivantes :

	Agents ayant intégré la FPT	Agents en détachement illimité
Changement de poste au sein de la même collectivité	Possible, selon les règles de la FPT	Possible
Changement de collectivité	Possible, avec l'accord de la collectivité d'accueil	Impossible

En revanche, la demande de certains syndicats pour une suppression de **la règle de « trois ans dans le poste »** ne semble pas satisfaite. Cette règle de stabilité relève davantage des usages que du droit. Il s'agit d'une pratique de gestion liée aux impératifs de continuité de service et qui peuvent justifier un avis défavorable à une mutation. Cette disposition figure dans de nombreuses circulaires de mutation des personnels ATOS toutes filières confondues (administrative, ouvrière, technique, de laboratoire et médico-sociale) sous forme de recommandation. Le ministère de l'Education nationale a précisé à votre rapporteur qu'*« il n'est pas prévu de supprimer cette disposition, liée aux nécessités de service et à son bon fonctionnement, disposition que les collectivités territoriales pourraient reprendre à leur compte pour l'ensemble des agents dont les missions leur ont été transférées »*.

Quant aux **conditions de travail**, le ministère rappelle qu'aux termes du décret n° 85-986 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions, c'est l'administration d'accueil (en l'occurrence chaque collectivité territoriale) qui fixe les conditions de travail des TOS. Pour la fixation de l'emploi du temps, le chef d'établissement reste le supérieur hiérarchique direct des TOS, c'est toujours à lui qu'il appartient de fixer leur **emploi du temps**.

S'agissant spécifiquement des **congés bonifiés**, dont certains syndicats ont demandé la préservation pour les personnels originaires d'outre-mer, notamment en Ile-de-France, le ministère de l'Education nationale a précisé à votre rapporteur qu'*« ils seront accordés par le recteur tant que les ayants droit resteront mis à disposition, puis par la collectivité territoriale pour les agents en position de détachement sans limitation de durée. Pour les agents originaires des DOM, les règles applicables dans la FPE et dans la FPT sont les mêmes »*.

2. Des mesures de nature à mieux informer les personnels des DDE

Le ministère de l'Equipement, soucieux d'accompagner efficacement les agents concernés par la décentralisation, a également déployé en leur faveur des garanties statutaires et prévu des mesures d'accompagnement destinées à faciliter en pratique les transferts des agents ainsi que leur mobilité.

a) L'accélération du rythme de publication des textes d'application

L'année 2006 a été marquée par un nombre impressionnant de précisions réglementaires, d'instructions et de circulaires aux préfets, dont l'objet était de pré-positionner au mieux les agents des DDE avant l'exercice du droit d'option.

A l'attention des personnels et de leurs organisations, des notes, fiches et questionnaires ont donc été largement diffusés.

Parmi les plus importants, on peut citer :

- la circulaire du 10 février 2006 sur le processus de pré-positionnement et d'affectation des agents ;
- la circulaire du 7 juin 2006 relative aux garanties apportées aux agents dans la perspective des mobilités et des transferts ;
- la circulaire du 7 juin 2006 relative au détachement sans limitation de durée de fonctionnaires de l'Etat en application de l'article 109 de la loi du 13 août 2004 ;
- la note technique officielle du 7 juin 2006 sur la mise à disposition des agents de l'Equipement ;
- le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale ;
- le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

Ces textes mettent en application les grands principes préalablement définis avec les organisations professionnelles pour faciliter « la réception » de la réforme, à savoir :

- chaque agent retrouvera un poste correspondant à sa qualification ;
- les mobilités imposées seront limitées ;
- l'organisation du travail respectera les principes établis par l'ARTT ;
- le montant global des rémunérations sera maintenu et les éventuels surcoûts engendrés par un changement d'affectation seront pris en compte.

b) Les clarifications statutaires

Les deux décrets du 30 décembre 2005, notamment, apportent les principales clarifications statutaires attendues.

Ils fixent les principes d'équivalence de grades et permettent ainsi une homologation entre les statuts de la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale :

- **Sur l'exercice du droit d'option**

Comme pour les personnels TOS, l'agent qui opte en faveur de l'intégration dans la FPT sera intégré dans le cadre d'emplois correspondant à son corps d'origine ; le décret du 30 décembre 2005 relatif aux conditions d'intégration maintient les droits acquis dans la fonction publique de l'Etat, à savoir : ancienneté, droit des stagiaires, maintien des services effectifs dans le cadre d'emplois d'accueil, droits acquis au titre du compte épargne temps...

Une exception est faite seulement pour les indemnités liées aux heures supplémentaires et aux astreintes.

S'agissant des agents qui optent pour le détachement sans limitation de durée, ces derniers, ainsi que le prévoit le décret n° 2005-1785, seront rémunérés et gérés selon les règles du cadre d'emplois d'accueil dans lequel ils sont détachés, conformément aux correspondances figurant dans le décret n° 2005-1727 du 30 décembre.

Comme dans le cadre du détachement de droit commun, l'agent placé en détachement sans limitation de durée continue, en vertu du principe de la double carrière, à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine.

- **Sur les éléments relatifs à la rémunération**

La totalité des éléments constituant la rémunération des agents est compensée et donc garantie aux personnels, à savoir : le traitement, la nouvelle bonification indiciaire, les primes forfaitaires et les indemnités pour service fait (heures supplémentaires, astreintes, permanences... calculées sur la base d'une moyenne établie à partir des 3 dernières années).

Ces éléments sont notamment retracés dans **une attestation financière délivrée par le ministère de l'Equipement** à chacun des agents appelés à être transférés. Cette attestation rappelle l'ensemble des éléments de rémunération de l'agent sur les trois dernières années (2004, 2005, 2006) et informe ainsi le président du conseil général sur les niveaux individuels de rémunération.

Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 2006-779 **du 3 juillet 2006** prévoit que les fonctionnaires de l'Etat, « *détachés ou intégrés dans la fonction publique territoriale en application de la loi du 13 août 2004 [...] et ne pouvant bénéficier à la date du détachement ou de l'intégration d'une nouvelle bonification indiciaire équivalente dans la fonction publique territoriale, conservent cet avantage pendant la durée où ils continuent d'exercer les fonctions qui y ouvriraient droit* ».

La nouvelle bonification indiciaire est donc garantie en fonction de la nature des missions exercées par l'agent. Sachant que toutes les fonctions n'ouvrent pas droit, il revient donc aux conseils généraux de veiller à sa bonne application.

- **Les indemnités pour service fait**

Par essence variables d'une année sur l'autre, ces indemnités soulevaient une question sensible. L'Etat a finalement admis que ces indemnités soient calculées à partir d'une moyenne établie sur trois ans (2003, 2004, 2005) et compensées sur cette base aux collectivités. De la même manière que pour les indemnités forfaitaires, les agents transférés, lorsqu'ils seront directement payés par les départements, pourront se voir maintenir, à titre individuel, le montant de leurs indemnités.

Le montant de ces indemnités pourra normalement être révisé en fonction des besoins et de la nouvelle organisation du travail mise en place par les départements mais ces derniers ont conscience qu'il s'agit d'une question délicate à manier.

- **Le cas du service actif**

Il faut préciser que les agents de l'Equipelement qui sont en service actif peuvent partir à la retraite à l'âge de 55 ans au lieu de 60 sous réserve, d'avoir accompli au moins 15 ans de service dans la catégorie dite « active » visée aux articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Conformément à l'article 111 de la loi du 13 août 2004, les agents qui ont déjà les 15 ans de service requis conservent, à titre personnel, les avantages qui en découlent.

Les agents du ministère de l'Equipelement s'interrogent cependant sur la situation des agents en service actif n'ayant pas achevé leurs 15 ans dans cette catégorie, dans la mesure où l'article 111 précité prévoit que les agents *« peuvent, si besoin est, compléter la durée de service en vue de remplir la condition de quinze ans exigée par les dispositions qui leur sont applicables (...) dès lors qu'ils exercent dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales d'accueil des fonctions ayant, par leur contenu, la même nature que celles qu'ils exerçaient antérieurement au service de l'Etat »*.

La question de l'affectation est donc déterminante pour le bénéfice de ce droit et fait l'objet de l'attention des services de DRH concernés.

- **Sur le déroulement de carrière**

Des **échelons provisoires** ont dû être créés afin d'accueillir les fonctionnaires d'Etat qui étaient dans des grades qui ne sont pas parfaitement homologues à ceux des cadres d'emplois de la FPT.

Ces échelons sont provisoires dans la mesure où seuls peuvent en bénéficier les agents transférés dans le cadre de la décentralisation. Ils leur permettent de conserver le même déroulement de carrière que dans la fonction publique d'Etat. A titre d'exemple, un technicien supérieur en chef, détaché sur un emploi de chef de subdivision, sera reclassé dans ces échelons provisoires et aura le déroulement de carrière qu'il aurait eu dans son emploi d'origine.

Il faut noter que ces échelons provisoires concernent aussi les agents qui choisissent le **détachement sans limitation de durée**. En effet, ces agents poursuivent leur carrière à la fois dans leur corps d'origine de la fonction publique d'Etat et dans le cadre d'emploi correspondant de la fonction publique territoriale.

Pour ces agents, le retour au sein du ministère est théoriquement possible dans des conditions identiques à celles du détachement classique (*article 24 du décret du 16 septembre 1985*). Il a été précisé cependant que les agents en détachement ne pourront pas demander leur mutation dans une autre

collectivité territoriale, les mutations ne pourront se faire qu'avec l'étape intermédiaire du retour à l'Etat et à un détachement de type classique.

- **Des mesures d'accompagnement**

Les agents concernés par la décentralisation ou la transformation du ministère pourront bénéficier de l'indemnité spécifique de mobilité mise en place en 2006.

Toutes les informations concernant les droits des agents connaissent une large diffusion grâce aux organisations professionnelles et à la communication interne notamment par la voie électronique :

- un volet dédié à la décentralisation et à la réorganisation des services routiers a été mis en place sur le site Internet du ministère ; on y trouve de nombreuses informations et des textes permettant de comprendre l'enjeu de ces changements ainsi que des fiches de poste pour les nouveaux services routiers de l'Etat ;

- parallèlement plusieurs sites internes au ministère sont mis en accès comme : <http://equipement-demain.sg.i2> ; au sein de la direction générale de l'administration et du personnel ainsi que de la direction générale des routes, ce dernier étant particulièrement dédié à la réorganisation des services routiers.

C. LES CLARIFICATIONS OBTENUES SUR LES COMPENSATIONS FINANCIÈRES

Enfin, le volet financier a fait l'objet de clarifications qui ont contribué à « relativiser » la crainte d'un désengagement massif de la part de l'Etat.

1. Le droit à compensation et à régularisation

Afin de faire face aux dépenses de **trésorerie** liées à la réforme, il a été acquis que les collectivités bénéficieraient d'une **provision budgétaire équitable** et déterminée selon la procédure suivante :

1. évaluation provisionnelle, par les ministères concernés, du droit à compensation de chaque collectivité territoriale ;

2. contrôle et arbitrage sur les montants retenus par les ministères chargés des Collectivités territoriales et du Budget ;

3. détermination en loi de finances initiale (ou loi de finances rectificative) des ressources fiscales (TSCA ou TIPP) ou budgétaires (dotation générale de décentralisation – DGD) affectées à la compensation financière des transferts et inscription des montants correspondants.

L'arrêté ministériel fixant les compensations financières est, lui-même, pris au terme des cinq étapes suivantes permettant d'en garantir plus de transparence :

1. évaluation, par ministère, du droit à compensation de chaque collectivité territoriale (sur la base de la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement de l'Etat exécutée sur trois années précédant le transfert, sur la base de la moyenne actualisée des dépenses d'investissement, selon le nombre d'années précédant le transfert à prendre en considération tel que précisé par le décret du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 119 de la loi du 13 août 2004) ;

2. contrôle et arbitrage sur les montants retenus par les ministères chargés des Collectivités territoriales et du Budget, au vu des états justificatifs ;

3. consultation pour avis de la CCEC et remarques éventuellement prises en compte ;

4. signature et publication de l'arrêté ministériel (Intérieur et Budget) ;

5. régularisation financière en loi de finances la plus proche (LFI et LFR).

Pendant la phase de mise à disposition des agents, leur rémunération reste à la charge de l'Etat. Ce n'est qu'à compter de la mise en œuvre du droit d'option, que le transfert de personnels est compensé.

Pour éviter que les collectivités ne supportent au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option des agents, les charges résultant de ces transferts de personnels, la loi de finances pour 2006 a prévu que :

- le droit d'option exercé par les agents de l'Etat, entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année N prend effet le 1^{er} janvier de l'année N+1 ;

- le droit d'option exercé par les agents de l'Etat, entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année N prend effet le 1^{er} janvier de l'année N+2.

Dans la période transitoire jusqu'à la fin de la mise en œuvre du droit d'option, un calendrier des versements sera établi pour chaque exercice comptable.

En ce qui concerne le transfert des routes nationales aux départements par exemple, il a fait l'objet en 2006 d'une compensation financière sous forme de crédits budgétaires en provenance du ministère en charge de l'Equipement. L'échéancier financier fixé est le suivant :

- **Mi février 2006** : évaluation par la Direction Générale des Routes de la compensation due à chaque département pour 2006 et versement d'un acompte de l'ordre de 90 % de la compensation financière de chaque département.

- **A partir de mai 2006** : préparation de l'arrêté interministériel fixant le montant définitif de la compensation allouée à chaque département pour les compétences transférées au 1^{er} janvier 2006.

- **Mi octobre 2006** : après l'avis de la CCEC, versement du solde de la compensation financière de chaque département.

Pour chaque département est établie une fiche de calcul détaillée.

La compensation est répartie par type de charges en titre III (fonctionnement) et titre V (investissement lié à la gestion).

Pour les TOS, il faut préciser que la loi de finances pour 2006 a prévu une compensation prévisionnelle de 31,4 millions d'euros pour le transfert effectif depuis le 1^{er} janvier 2006 des agents non titulaires de droit public aux régions et de 22,2 millions d'euros pour leur transfert aux départements.

Les crédits de suppléance ont été transférés à hauteur de 22,9 millions d'euros aux régions et 21,5 millions d'euros aux départements.

Enfin, pour les contrats aidés les transferts se sont élevés à 14,6 millions d'euros pour les régions et 14,4 millions d'euros pour les départements.

2. L'étendue des dépenses compensées

De nombreux points sont désormais acquis, notamment depuis l'importante séance du 6 avril 2006 de la CCEC.

a) Les salaires

La compensation des personnels transférés comprend la rémunération principale, « l'indemnitaire » (y compris l'indemnité de service des personnels DDE et la NBI), les cotisations patronales et la part pension civile aux taux de la CNRACL.

Les principes acquis sont les suivants :

- la rémunération des agents sera calculée sur la base du coût exact des agents au moment où ils sont transférés ;

- la compensation des personnels se fera, s'agissant des cotisations « patronales », sur la base des dépenses supportées par les collectivités territoriales. Ainsi, la compensation sera établie soit sur la base du coût correspondant aux cotisations CNRACL et assimilées (taux de 27,3 %) s'agissant des agents intégrés à la FPT, soit sur la base des cotisations effectivement supportées par les collectivités locales (taux de 33 %) s'agissant des agents détachés.

b) Les dépenses « sociales »

De nombreux points ont fait l'objet de larges débats au sein de la CCEC et ont pu être réglés de manière satisfaisante.

(1) Le compte épargne temps

Le compte épargne temps (CET) est un dispositif qui ouvre aux agents qui le souhaitent, la possibilité d'épargner des droits à congés acquis sur plusieurs années, qu'ils pourront utiliser sous forme d'un congé rémunéré¹. Dans la fonction publique d'Etat, la durée d'utilisation d'un CET est de 10 ans et les jours épargnés peuvent être consommés à partir de 40 ans.

Or, le décret du 26 août 2004 qui crée le CET dans la fonction publique territoriale, en modifie, du même coup, les conditions d'utilisation : la durée d'utilisation est ramenée à 5 ans et le délai à partir duquel les jours épargnés peuvent être consommé n'est que de 20 jours. La compensation s'en trouve, par conséquent, modifiée.

Le problème de la compensation en ce domaine se posait car le décret du 26 août 2004, qui instaure un CET dans la fonction publique territoriale, **prévoit des conditions d'utilisation sensiblement différentes de celles qui existent dans la fonction publique d'Etat**. Il a ainsi été prévu que la durée d'utilisation d'un CET soit ramenée de 10 ans à l'Etat et à 5 ans dans la fonction publique territoriale. De même, les jours épargnés peuvent être consommés à partir de 20 jours dans la FPT alors que ce seuil est de 40 jours à l'Etat.

Le principe du maintien des **droits acquis à l'occasion d'une intégration ou d'un détachement** dans la fonction publique territoriale a été acté. Les textes² prévoient que les droits acquis dans la fonction publique d'Etat par un fonctionnaire sont transférés sur un CET ouvert dans la fonction publique territoriale. Cette possibilité n'est cependant pas ouverte qu'aux **agents non titulaires de la fonction publique** (recrutés pour une durée supérieure à 1 an).

La question qui restait en suspens était de savoir si ce transfert des CET ouvrait réellement droit à compensation.

Au cours des réunions de la CCEC, l'Etat s'est engagé à compenser **en une seule fois** tous ces CET au moment du transfert effectif aux collectivités territoriales des premiers agents ayant fait valoir leur droit d'option. Par conséquent, un état des jours acquis au titre des CET Etat par chaque agent sera fait. Ce décompte comptabilisera l'ensemble des jours acquis jusqu'au moment du transfert des services par les agents effectivement transférés.

¹ Les règles applicables s'agissant du CET sont fixées :

- par le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 s'agissant des agents relevant de la fonction publique d'Etat ;

- par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 s'agissant des agents relevant de la fonction publique territoriale.

² L'article 6 du décret du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans la fonction publique des fonctionnaires d'Etat soumis aux dispositions de l'article 109 de la loi du 13 août 2004 ainsi que l'article 7 du décret du 30 décembre 2005 fixant les conditions de détachement des fonctionnaires d'Etat en application de l'article 109 de la loi précitée.

(2) La formation professionnelle

Le principe de la prise en compte des dépenses de formation, sur la base de la moyenne des dépenses de formation au cours des trois dernières années, dans le calcul de la compensation a normalement été acté.

Conformément à la demande des collectivités territoriales, la compensation du transfert des personnels TOS intégrera un **montant correspondant à 1 % de la masse salariale** transférée, soit un montant supérieur à celui constitutionnellement garanti, calculé en principe sur la base des seules dépenses de l'Etat au cours des trois dernières années.

Toutefois, deux clarifications doivent encore être faites et seront prochainement précisées :

- le coût des personnels formateurs transférés : les collectivités territoriales souhaitent que les rémunérations de ces agents ne soient pas défalquées du montant de la compensation de 1 % compensé par l'Etat. S'agissant des personnels relevant du ministère de l'Equipement, la compensation doit donc représenter un montant supérieur à 1 % de la masse salariale transférée, sous la forme de transfert de crédits pour les personnels de formation ;

- l'adaptation des formations : le CNFPT ne dispense pas aujourd'hui de formation spécifique liée au secteur routier. Les départements sont conduits à solliciter les écoles de formation du ministère de l'Equipement pour former leurs agents. Ils seront donc amenés à supporter des charges de formation adaptée au secteur routier.

(3) La médecine préventive

En matière de médecine préventive, une difficulté particulière se posait dans la mesure où **la périodicité de la visite médicale est de cinq ans dans la fonction publique d'Etat contre un an dans la fonction publique territoriale.**

En effet, les agents de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale n'entrent pas dans le champ d'application du code du travail. Ils sont soumis à leurs règles propres :

- les agents de la fonction publique territoriale bénéficient **d'une visite médicale annuelle éventuellement assortie d'une surveillance médicale renforcée.** Cette règle est issue des dispositions des articles L. 417-26 à L. 417-28 du code des communes et du titre III du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;

- les agents de la fonction publique d'Etat sont soumis, quant à eux, à l'article 24-1 du décret du 28 mai 1982 modifié. Ils font l'objet d'une visite médicale auprès d'un médecin de prévention tous les cinq ans sauf catégories particulières d'agents où la visite est annuelle.

Les coûts générés pour les collectivités au titre de la médecine préventive ne peuvent que s'accroître de manière importante étant souligné qu'un système « à deux vitesses » est inenvisageable vis-à-vis des agents transférés.

Il est acquis que, pour les agents DDE comme pour les agents TOS, **le droit à compensation sera calculé sur la base des dépenses de l'Etat au cours des trois dernières années.** Ces dépenses seront transférées en une seule fois au moment des transferts de services et au 1^{er} janvier 2007 s'agissant des dépenses de l'Education nationale.

S'agissant du surcoût lié à des réglementations différentes en matière de visites médicales, la situation diffère selon que l'on est agent TOS ou agent DDE : **pour les agents DDE, le ministère de l'Equipement transfèrera des dépenses correspondant en moyenne à une visite tous les 18 mois ; pour les agents TOS, le droit à compensation sera abondé pour tenir compte du droit applicable à la FPT d'une visite médicale tous les deux ans.**

c) Les dépenses de fonctionnement

La compensation des dépenses de fonctionnement des services transférés s'effectuera sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) **par ratios (€/agent), et sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne des dépenses actualisées constatées sur la période triennale précédant le transfert des compétences.** La compensation interviendra au moment du transfert des services de l'Equipement et s'agissant des dépenses de fonctionnement des services du ministère de l'Education, le 1^{er} janvier 2007.

En ce qui concerne les loyers :

- soit l'Etat transfère la totalité d'un service et il compense alors le montant réel du loyer qu'il acquittait ;
- soit l'Etat ne transfère pas de bâtiment ou n'acquitte pas de loyer étant propriétaire des lieux, il compense alors la quote-part en fonction de la valeur locative constatée localement.

Ces divers facteurs ont ainsi contribué à créer les conditions favorables à une mise en œuvre convenable de la réforme.

III. MALGRÉ UN PROCESSUS DE TRANSFERTS DES PERSONNELS EN BONNE VOIE, UN VOLET FINANCIER D'ORES ET DÉJÀ PRÉOCCUPANT

Compte tenu des éléments qui précèdent et des nombreux témoignages que votre rapporteur a pu recueillir, le bilan des mouvements d'effectifs inscrits dans la logique de la loi du 13 août 2004 apparaît encourageant. Le bilan financier des transferts reste, quant à lui, incertain.

A. LE BILAN SATISFAISANT DES MOUVEMENTS D'EFFECTIFS

1. Pour les personnels TOS

a) *Un cadre conventionnel entériné*

(1) Au niveau national

Les efforts de l'Etat en faveur du dialogue avec les collectivités territoriales et les clarifications apportées aux inquiétudes des personnels TOS ont permis de respecter le calendrier normatif.

A l'issue du processus qui a permis la signature de 44 conventions et l'adoption de 80 arrêtés ministériels au niveau national, **l'ensemble des services -8000 EPLE et 30 parties de services des rectorats- a été mis à disposition des collectivités territoriales le 18 novembre 2005**. Cette première étape a permis dès le 19 novembre 2005 de procéder à la mise à disposition individuelle des 93 000 TOS.

Enfin, la publication, le **26 décembre 2005, du décret de transfert des services, s'est accompagnée le 30 janvier 2006 des arrêtés de transfert définitif**.

(2) Au niveau local

Localement, des conventions ont été passées entre les collectivités et les EPLE, en vertu des prescriptions de l'article 82-10 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 selon lequel « **une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives** ». Une circulaire de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du 10 septembre 2004 précise que « *la convention entre l'EPLE et la région ou le département constitue un cadre contractuel dont le contenu sera librement déterminé par les deux parties* ».

En fait, cette convention définit a minima le périmètre des missions, les objectifs, le choix de gestion, les moyens mis en œuvre par les départements (effectifs TOS affectés notamment) et la mise en œuvre des mesures de sécurité.

b) Une fonction publique territoriale quasiment « plébiscitée »

(1) Le succès de la fonction publique territoriale auprès des TOS

Les premiers bilans de l'exercice du droit d'option révèlent que la décentralisation n'est plus appréhendée par les personnels TOS. Le ministère de l'Education nationale a annoncé qu'**au 29 septembre 2006**, c'est-à-dire au terme de 9 mois d'exercice du droit d'option, **50,35 % des personnels TOS (soit 45 021 agents) ont fait connaître leurs choix**. Certaines collectivités affichent des taux records : ainsi, en Haute-Savoie, 97,9 % ont opté ; dans le Haut-Rhin, 95,2 % et en Savoie, 94,5 %. Du côté des régions, 87,8 % des TOS d'Alsace ont opté. Les taux d'option les plus faibles sont constatés à La Réunion (0,42 %), en Martinique (4,38 %) ou dans l'Indre (7,5 %).

En outre, les choix effectués portent essentiellement sur la fonction publique territoriale qui rencontre un véritable succès auprès des TOS : **73,5 % d'entre eux (soit 33 096 personnes) ont ainsi choisi l'intégration dès le 1^{er} janvier 2007** ; 26,49 % (soit 11 925 TOS) ont opté pour le détachement sans limitation de durée.

<u>Régions+départements</u>	OPTANTS (personnes physiques)			OPTANTS en ETP	% optants
	<i>Détachement</i>	<i>Intégration</i>	<i>Total</i>		
TOTAL	11 925	33 096	45 021	89 407	50,35%
Pourcentage	26,49 %	73,5 %	100 %		

Une analyse plus fine du nombre d'optants, établie par l'ADF, révèle que :

- **les départements connaissent un taux d'optants plus élevé (53,11 % d'optants soit 22.578 TOS) que les régions (48 % d'optants soit 22 443 TOS)**. En outre, lorsque le droit d'option est effectué, le choix de la fonction publique territoriale a été plus fort dans les départements (78,01 %) que dans les régions (68,99 %).

<u>Départements</u>	OPTANTS (personnes physiques)			OPTANTS en ETP	% optants
	<i>Détachement</i>	<i>Intégration</i>	<i>Total</i>		
TOTAL	4 966	17 612	22 578	42 515	53,11%
Pourcentage	21,99 %	78,01 %	100 %		

<u>Régions</u>	OPTANTS (personnes physiques)			OPTANTS en ETP	% optants
	<i>Détachement</i>	<i>Intégration</i>	<i>Total</i>		
TOTAL	6 959	15 484	22 443	46 893	48%
Pourcentage	31,01 %	68,99 %	100 %		

- le bilan par corps montre, quant à lui, que plus le grade des TOS est élevé, plus l'exercice du droit d'option est important et plus l'intégration dans la fonction publique territoriale est demandée. Ainsi, à l'inverse des techniciens de l'Education nationale ou des maîtres ouvriers, les ouvriers d'entretien et d'accueil hésitent à opter et, lorsqu'ils optent, ils préfèrent rester fonctionnaires d'Etat.

<u>Bilan par corps</u>	TEN	MO	OP	OEA	conducteur	Agent chef	TOTAL
Nombre d'optants	58	4 285	10 915	29 762	1		45 021
Pourcentage des agents ayant opté	74,06 %	55,05 %	51,33 %	49,40 %	17,24 %	0,00 %	50,35 %

<u>Détachement ou intégration par corps</u>	TEN	MO	OP	OEA	conducteur	Agent chef	TOTAL
Détachement	11	982	2 555	8 377	0	011 925	
Pourcentage	18,97 %	22,92 %	23,41 %	28,15 %	0,00 %	0,00 %	26,49 %
Intégration	47	3 303	8 360	21 385	1	0	33 096
Pourcentage	81,03 %	77,08 %	76,59 %	71,85 %	100,00 %	0,00 %	73,51 %
TOTAL	58	4 285	10 915	29 762	1	0	45 021

Le succès de la fonction publique territoriale auprès des TOS confirme que l'intégration a été encouragée par l'Etat qui n'a pas manqué d'en souligner les **multiples atouts** :

- **du point de vue des personnels**, intégration prononcée à équivalence de grade et d'échelon, ou à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur grade ou emploi d'origine ; avancement d'échelon et de grade plus rapide ; conservation de l'ancienneté des services accomplis et des droits du compte-épargne-temps ; et retraite calculée et payée par la CNRACL, selon les mêmes règles que celles qui sont applicables à l'Etat, à savoir sur la base du dernier indice détenu au moins six mois avant le départ de l'agent à la retraite.

- **du point de vue des collectivités territoriales**, le choix de la fonction publique territoriale par les TOS rend la gestion de ces derniers plus efficace en raison d'une plus grande proximité avec leurs personnels. Par exemple, la politique de remplacements des effectifs absents, nombreux dans ces métiers, semble plus adaptée au niveau local qu'au niveau de l'Etat, qui, il est vrai, n'en avait pas une vision très claire.

(2) L'intérêt limité du « détachement sans retour »

Manifestement, le détachement illimité ne semble pas avoir attiré les TOS.

Certes, l'Etat s'est efforcé, comme on l'a vu, de préserver les garanties statutaires de cette option. Toutefois, la faiblesse des options effectuées par les TOS en faveur du détachement illimité démontre que les **inconvenients** de cette option l'ont emporté sur ses avantages : en effet, si la réintégration dans son corps d'origine reste théoriquement possible, elle sera difficile dans les faits. A long terme, il est possible que l'avenir de ces corps soit remis en question. De fait, certains syndicats ont craint que le détachement illimité ne soit qu'un leurre, voire, selon l'expression du professeur Didier Jean-Pierre, un « **détachement sans retour** ».

Du point de vue du droit, M. Jean-Pierre juge que, de toutes les façons, de telles dérogations remettent en cause le principe d'égalité devant la loi. Elles risquent, par conséquent, de créer une catégorie d'agents spécifiques auxquels le droit commun de la fonction publique (y compris les évolutions statutaires favorables) ne serait plus appliqué.

c) Des incertitudes latentes sur les nombre d'effectifs transférés

(1) Les discussions autour du nombre de TOS à transférer

Normalement, la « photographie » des effectifs de TOS à transférer aux collectivités locales concerne les effectifs sur postes occupés relevés à la date du 31 décembre 2004. Les emplois occupés par des agents titulaires

s'élèvent à **89 627 équivalents temps plein** (ETP¹). Au 1^{er} janvier 2006, ces ETP de titulaires étaient occupés par **90 823 agents titulaires**. Les premiers transferts ne seront effectifs qu'au 1^{er} janvier 2007 (pour les TOS qui ont exercé leur droit d'option au 31 août 2006), suivis par deux autres vagues de transferts le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009.

En attendant, comme le révèle l'enquête de l'Observatoire de la décentralisation (*en annexe*), des désaccords persistent sur le niveau des effectifs à transférer dans chaque département et dans chaque région.

(2) Le sort contrasté des TOS non titulaires

● La loi du 13 août 2004 n'a pas prévu le transfert des **emplois aidés**. Comme tous les agents non titulaires, ils entrent, depuis le 1^{er} janvier 2006, dans le champ de la mise à disposition aux collectivités prévue à l'article 105 de la loi du 13 août 2004. Il appartient désormais aux collectivités de se déterminer sur le recrutement de contrats aidés, selon les modalités qu'elles définiront éventuellement en lien avec les services de l'Etat et les EPLE. Or, de ce point de vue, une grande confusion règne dans les collectivités territoriales (*en annexe*). D'après l'enquête de l'Observatoire de la décentralisation, **elles sont partagées entre leur pérennisation (41,6 % des collectivités) ou non (44,4 %)**.

Les titulaires de contrats aidés sont les grands oubliés des transferts définitifs des services, sans doute parce que l'Etat a souhaité garder la maîtrise de ces contrats et se réserver une marge de manœuvre quant à leur avenir².

● Quant aux **3 648 agents non titulaires de droit public**, après avoir été mis à disposition comme leurs collègues titulaires, ils ont été transférés depuis le 1^{er} janvier 2006 dont 1 938 ETP dans les régions et 1 530 ETP dans les départements. Conformément à la lettre de l'article 110 de la loi du 13 août 2004, ils ont vocation à devenir des agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale dont les collectivités, en lieu et place de l'Etat, assurent désormais la gestion et les traitements. La loi n'opère, en définitive, qu'une substitution d'employeur, le fond restant inchangé.

2. Pour les personnels des DDE

Au total, le nombre d'emplois dont le transfert est prévu par le ministère de l'Equipement s'élève à 30 700 dont 24 500 pour les routes départementales et 5 200 pour les routes nationales d'intérêt local.

Ce transfert vers les conseils généraux, en cours depuis l'été 2006, s'opère **en deux phases** : le pré-positionnement et l'exercice du droit d'option entre le statut de fonctionnaire d'Etat et celui de fonctionnaire territorial.

¹ Selon la loi organique relative aux lois de finances, la notion d'emploi doit être exprimée en équivalent temps plein travaillé. L'emploi correspond à un support budgétaire équivalent à un ETP travaillé.

² Rép. minist. 07262 JO Sénat du 26 février 2004.

a) Le bon déroulement du pré-positionnement

(1) Le calendrier du pré-positionnement

L'affectation des agents DDE dans les nouveaux services de l'Etat relève de la responsabilité de l'administration et prend la forme d'une décision d'affectation prenant en compte non seulement l'intérêt du service mais également les vœux de l'agent.

La consultation officielle, qui permet de connaître les souhaits des agents, a démarré le 15 avril 2006. A l'issue de ce dialogue, le chef de service a eu jusqu'au 1^{er} juin pour notifier à l'agent un poste dans la future organisation (DDE, DIR, SMO, conseil général). C'est ce qu'on appelle le pré-positionnement.

A la suite du pré-positionnement, notifié au plus tard le 1^{er} juin 2006, chaque agent disposait d'un délai d'un mois pour se déterminer. Ce délai a été prévu pour que les chefs de service puissent offrir différentes propositions d'affectation aux agents. En cas d'accord de l'agent, le pré-positionnement est ensuite validé en Commission administrative paritaire (CAP) et l'agent affecté à son poste. En cas de désaccord, les agents ont la possibilité de formuler un recours devant la CAP.

Il convient de rappeler que s'agissant des agents à gestion déconcentrée (corps de catégorie C essentiellement), les chefs de service doivent prendre l'initiative de réunir les CAP locales. Il en est de même en ce qui concerne les agents à gestion centralisée (corps de catégorie A et B), avec la convocation des CAP nationales.

Les décisions définitives d'affectation seront prises après la tenue des CAP fin 2006, soit par le chef de service au niveau local, soit par le ministre au niveau national.

L'objectif fixé par le ministère est que les services créés ou reconfigurés, tant ceux des conseils généraux que ceux de l'Etat, soient constitués avant la fin de l'année 2006.

Pour que cette phase de pré-positionnement se déroule le mieux possible, le ministère de l'Equipement a, on l'a vu, apporté au sein d'un groupe d'échanges qui associe les syndicats, les précisions attendues sur les « conditions sociales » du transfert des agents (le régime indemnitaire, le bénéfice du service actif, les indemnités de mobilité, etc...).

Le comité spécifique de suivi, installé le 9 mai 2006, s'est penché sur la situation des agents dont le transfert posait des difficultés. Il a été chargé d'examiner les dossiers individuels des agents que les « missions mobilité », mises en place dans chaque DDE, ont fait remonter.

Enfin, pour répondre aux principales interrogations des conseils généraux qui se préparent à accueillir les nouveaux agents, **l'ADF a élaboré un vade-mecum.**

(2) L'affectation des agents DDE dans les services

Globalement, selon le ministère de l'Équipement, la procédure de pré-positionnement qui s'achève s'est déroulée de manière assez satisfaisante, même si de nombreux départements ont regretté qu'elle n'ait pas été davantage anticipée (*voir annexe*). Le processus de notification des affectations proposées aux agents et de leur répartition entre les Directions interdépartementales, les services de maîtrise d'ouvrage, les DDE et les futurs services des conseils généraux est achevé.

On notera toutefois que certains conseils généraux avaient demandé l'anticipation de l'ouverture de « la bourse aux postes » pour permettre aux agents de disposer d'un délai de réflexion plus important. Cette anticipation n'a pas été possible car les futurs services de l'Etat n'avaient pas arrêté leur organisation.

Des différends sont également apparus dans la définition des postes « pré-fléchés » ayant des fonctions d'encadrement.

Le ministère a fixé au 15 novembre 2006 la date de signature des arrêtés d'affectation, compte tenu des dates prévisionnelles de tenue des CAP et de l'établissement des arrêtés de transfert des services dont la signature est prévue avant le 15 décembre 2006.

On peut souligner une certaine **souplesse dans les modalités**, rappelée dans une circulaire en date du 5 septembre 2006 :

- l'objectif de transfert des parties de services des DDE mises à disposition du conseil général au 1^{er} janvier 2007 pourra être décalé au 1^{er} avril 2007, lorsque « *les conditions locales de préparation du décroisement des organisations l'exigeront* » ;

- la mise en place de l'organisation provisoire des DDE et la prise de fonction des agents sur des emplois à transférer pourront être également différés afin de « *permettre aux services de fonctionner et aux agents de remplir leurs missions dans l'attente du décroisement de la gestion des routes et du transfert des parties de services aux départements.* »

Avant la fin de l'année 2006 devrait ainsi intervenir la publication des arrêtés de transfert des agents (un arrêté par département).

Au 1^{er} janvier 2007 (ou avril 2007¹) interviendra le transfert immédiat des personnes non titulaires de droit public aux départements.

Au 1^{er} janvier 2008, commencera la première vague d'intégration des agents titulaires (ceux qui auront exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007), la période d'exercice du droit d'option ayant vocation à s'achever en 2010.

¹ Option prenant en compte les contraintes de la viabilité hivernale.

b) Des perspectives encourageantes pour l'exercice du droit d'option

(1) Un bilan non encore disponible

A l'issue de la période pendant laquelle les agents DDE ont été mis à disposition des services transférés aux conseils généraux, s'ouvre une phase pendant laquelle les agents ont deux années pour choisir, soit de rester fonctionnaires d'Etat (en étant détachés sans limitation de durée auprès des départements), soit de devenir fonctionnaires territoriaux.

Aujourd'hui, il est trop tôt pour dresser le bilan de l'exercice du droit d'option par les personnels DDE. Il faut rappeler que, concernant les personnels TOS, le ministère de l'Intérieur n'a diffusé que fin août, c'est-à-dire au terme de 8 mois d'exercice du droit d'option, un premier bilan.

En l'absence de statistiques, on peut néanmoins faire deux remarques principales :

1) l'enquête auprès des départements a montré l'existence d'un **certain nombre de réserves** de leur part : une des principales réserves réside dans l'insuffisante information donnée aux personnels sur les conséquences pour leur carrière de leur choix. Une autre concerne le calendrier de ce droit et son entrée en vigueur décalée. Beaucoup s'interrogent aussi sur les garanties réellement données à ceux qui optent pour le détachement ;

2) pourtant, comme pour les TOS, de nombreux arguments militent en **faveur de l'intégration dans la fonction publique territoriale** : le déroulement favorable des carrières, les possibilités de mobilité, le régime indemnitaire et les avantages d'une gestion de proximité (formation professionnelle plus adaptée, meilleure écoute des vœux du personnel etc...).

(2) Le déficit de cadres dans les services transférés

Si le bilan de l'exercice du droit d'option n'est pas encore connu, on peut cependant noter **le risque d'un déficit de cadres dans les services DDE transférés.**

Avant transfert, la proportion de cadres et de cadres supérieurs pour l'ensemble des DDE de France était **comprise entre 5 et 6 % de l'effectif total**. Il s'agit d'un taux global, tous domaines d'activités confondus, et prenant donc en compte des domaines d'activité comme l'urbanisme, l'habitat ou l'ingénierie pour le compte des communes où le taux d'encadrement est bien plus fort que dans le domaine de l'exploitation routière.

Or, la part de l'encadrement sur l'ensemble des emplois à transférer aux collectivités (cadres A+ et A) est évaluée **en moyenne à près de 4 % au titre des routes nationales transférées, et à un peu plus de 1 % au titre des routes départementales.**

Pour l'Etat, la faiblesse de ces chiffres est liée au fait que :

- d'une part, l'activité d'entretien et d'exploitation des routes départementales ou nationales qui ont été transférées est assurée à plus de

80 % par des personnels de catégorie B et C et nécessite un encadrement moindre ;

- d'autre part, les services de maîtrise d'ouvrage, d'études et de programmation des opérations sur le réseau départemental, qui comportent un fort pourcentage de personnel d'encadrement, ont déjà été transférés en 1987.

Pour autant la situation n'est pas entièrement satisfaisante pour les départements comme en témoignent les réponses données par les départements au questionnaire (annexe) qui connaissent des difficultés de recrutement pour trouver un encadrement de qualité.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Marc Lacave, Président de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (AIPC), n'a pas nié certaines réticences « culturelles » de la part des personnels d'encadrement.

Il a admis qu'une mobilisation était nécessaire pour « vendre » la décentralisation et réduire la méconnaissance des collectivités territoriales par le milieu des ingénieurs.

Emettant l'hypothèse que les perspectives de carrière n'étaient pas jugées encore assez attrayantes, il a appelé de ses vœux des initiatives conjointes de l'ADF, du CNFPT et des associations professionnelles pour tisser des liens plus étroits entre ces différents milieux.

B. UN BILAN FINANCIER ENCORE INCERTAIN

Lors de son audition devant les membres de l'Observatoire, le 3 octobre 2006, le ministre délégué aux Collectivités territoriales a rappelé que l'Etat tiendrait ses engagements financiers puisqu'il s'agit d'une garantie constitutionnelle : « Certains « font le procès » au Gouvernement de ne pas respecter les principes de compensation financière auxquels il a conféré, avec la révision du 28 mars 2003, une valeur constitutionnelle. Cela est bien évidemment faux et le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué de censurer l'action gouvernementale si ces affirmations avaient été exactes. »

Il est vrai que, dans certains cas, comme par exemple les dépenses de formation, le Gouvernement est même allé au-delà de ses obligations légales en acceptant de prendre comme référence l'année précédant le transfert et non les trois dernières années¹.

¹ Il a aussi rappelé l'ampleur des transferts issus de la loi « libertés et responsabilités locales » sur les finances des départements et des régions puisque **les charges transférées en deux ans, au titre de 2005, 2006 et 2007, s'élèvent au total à 1,9 milliard d'euros.**

Pour les régions, elles atteignent à 1,2 million d'euros. Rapportées à leurs dépenses 2005 (19,5 millions d'euros), elles représentent 6,4 % des budgets régionaux. Pour les départements, elles s'élèvent à seulement 0,5 million d'euros et représentent 1 % des budgets départementaux 2005 (53,6 millions d'euros).

1. Du côté de l'Etat, une compensation financière à l'euro près ?

a) La compensation de la première vague de transferts de personnels TOS

(1) Pour les personnels titulaires

Inscrite dans le PLF 2007, la compensation de la première vague de transferts de personnels titulaires **se fera sur la base des indices réels moyens académiques et non** - comme l'avaient demandé les élus lors de la CCEC du 6 avril dernier - **sur la base de la rémunération réellement perçue par chaque agent.**

Toutefois, selon le ministère de l'Education, **les différences entre académie seraient faibles.** Ainsi, l'écart en termes d'indice n'excède pas 10 points (l'indice réel moyen de l'académie de Versailles, qui est le plus faible de toutes les académies, est de 296 alors que celui de l'académie de Limoges, qui est le plus élevé, est de 306).

Une difficulté aurait pu découler de **la mise en œuvre du protocole Jacob, conclu le 25 janvier dernier** avec certaines organisations syndicales.

Parmi les différents points de ce protocole figure notamment **une refonte de la structuration des carrières des agents de catégorie C** - toutes fonctions publiques confondues - conduisant pour l'ensemble des agents concernés - et notamment les personnels TOS - à des reclassements et donc à des revalorisations salariales. Ces reclassements, compte tenu du temps nécessaire à l'élaboration des différents projets de décrets, n'interviendront probablement pas avant la fin de l'année.

Or, parallèlement, les compensations financières dues au titre de la première année de transfert des personnels TOS ne prennent pas en compte ces revalorisations étant établies sur la base des rémunérations actuelles des agents. En conséquence, la crainte des collectivités était de devoir supporter le différentiel durant l'année 2007, et de faire les avances de trésorerie conséquentes.

En réponse, le Gouvernement s'est engagé à introduire une disposition en loi de finances rectificative pour 2007 permettant la compensation intégrale des charges liées au transfert de ces personnels.

(2) Pour les personnels gestionnaires

Par ailleurs, selon les dernières informations obtenues, concernant la compensation de la première vague de transfert des personnels gestionnaires, sur les 752 ETP prévus au plan national, seuls 430 agents (volontaires) seront physiquement transférés aux collectivités en 2006. Il s'ensuit que **320 postes vont donc être transférés vacants.**

Sur ces 320 postes, 160 seront compensés en loi de finances pour 2007 et le solde en 2008. Quant aux agents ayant d'ores et déjà exercé leur

droit d'option, soit une centaine pour cette première année, les compensations seront prévues dans la loi de finances pour 2007.

(3) Pour les agents non titulaires

S'agissant des **remplacements de courte durée** (dans le cadre, par exemple, d'arrêts maladie classiques) - généralement qualifiés de « vacataires » -, une enveloppe de crédits de suppléance a été versée, à titre définitif, à chaque collectivité en loi de finances pour 2006.

Quant au financement **des remplacements de longue durée** (dans le cadre, par exemple, de congés de maternité) - généralement qualifiés de « contractuels » -, des compensations sont encore dues aux collectivités pour ce qui concerne l'année 2005. En effet, les compensations dues au titre du transfert des agents contractuels de droit public avaient été chiffrées au 1^{er} juillet 2005, sur la base du transfert de 2 700 agents environ.

Or, **suite à un nouveau décompte effectué au 1^{er} décembre 2005**, il a été constaté un écart de 748 ETP par rapport à l'estimation du 1^{er} juillet 2005, soit l'équivalent de 16,3 millions d'euros. Cette somme devra donc être compensée aux collectivités en loi de finances rectificative pour 2006.

(4) Pour les emplois vacants et les emplois disparus

- Pour les emplois qui sont devenus **vacants** en 2005, il n'y aura pas eu de compensation, le ministère de l'Education considérant que ces postes ont été pourvus par des agents titulaires.

En revanche, pour les emplois devenus vacants en 2006 - qui sont d'environ un millier -, la compensation sera prévue en loi de finances rectificative pour 2006.

Quant au niveau de compensation de ces emplois - problématique qui concerne tous les transferts de compétences -, la décision entre pied de corps et niveau de grade n'a toujours pas été prise.

- Comme l'indique, en particulier, le relevé de conclusions de la CCEC du 6 avril dernier, la compensation des **emplois disparus** est prévue pour intervenir à **la fin de la période d'exercice du droit d'option**, soit le 1^{er} janvier 2009 pour les postes relevant du ministère de l'Education et le 1^{er} janvier 2010 pour ceux relevant du ministère de l'Equipement.

Compte tenu de l'intervention tardive de ces compensations, il s'ensuit que, si ce calendrier était maintenu, **les collectivités se trouveront contraintes de faire des avances de trésorerie pour procéder aux recrutements dont elles auront besoin.**

L'arbitrage du Gouvernement, tant sur cette question que sur celle du niveau de compensation des emplois vacants, devrait être connu lors d'une future réunion de la CCEC¹.

b) La compensation du transfert de la voirie nationale

Outre les crédits destinés à la rémunération des personnels transférés, la loi a prévu la compensation (articles 119 et 121) des frais de gestion des **routes nationales** transférées.

Il faut noter que l'Etat estime que les départements prennent déjà en charge (paiement direct ou fonds de concours) le fonctionnement des services qui sont chargés de l'entretien et de l'exploitation **des routes départementales**.

Il n'y aura donc pas de compensations prévues au titre du fonctionnement pour ces parties de service et les conseils généraux doivent mettre fin aux fonds de concours dès que les transferts de services sont définitivement actés.

(1) Le calcul de la compensation financière des charges liées aux routes transférées

Le projet d'arrêté constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1^{er} janvier 2006, a été soumis à l'avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, le 5 octobre 2006. Il fixe le montant de la compensation à **190,8 millions d'euros en valeur 2005** pour l'ensemble des collectivités concernées. Ce montant avait été estimé initialement à 200 millions d'euros.

De nouveaux arrêtés devront être pris :

- pour le département de la Seine-Saint-Denis, où le transfert ne sera effectif qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, l'arrêté préfectoral de transfert ayant été adopté en 2006 ;
- pour les régions de la Guyane et de La Réunion, où aucun arrêté préfectoral de transfert n'a encore été pris.

Il faut souligner que **la méthode d'établissement de la compensation financière a pris en compte les observations de la CCEC** concernant :

- le choix de la période de référence sur une durée de 5 années pour les investissements (au lieu de 10), période plus avantageuse compte tenu de la hausse significative des dotations d'entretien entre 2007 et 2001 et leur stabilisation ensuite ; cette période de cinq ans permet de lisser les effets d'aubaine qui auraient pu être constatés et a été considérée par la CCEC comme la plus équitable à partir des simulations qui ont été présentées par le ministère de l'Équipement ;

¹Prévue le 14 novembre 2006.

- le montant effectif des dépenses constatées en loi de règlement ;
- les spécificités des routes de montagne (altitude supérieure à 500 mètres).

Les caractéristiques physiques du réseau (longueur, surface des chaussées et des ouvrages, zone climatique etc...) ont été intégrées sur la base d'une enquête de décembre 2005 menée auprès de chaque DDE.

Des ratios financiers ont été établis pour les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, corrigés le cas échéant dans les cas de programmes spécifiques.

En fonctionnement, les ratios prennent en compte l'entretien des dépendances du réseau et des équipements de gestion du trafic, la viabilité hivernale, l'éclairage et la ventilation des tunnels. En investissement, ils incluent surtout l'entretien des chaussées renforcées, des ponts et des murs de soutènement.

(2) Les questions en suspens

Comme l'ont souligné les représentants des collectivités à la CCEC, **le caractère excessivement technique des ratios** mis en place laisse cependant peu de place à la remise en cause des données présentées par l'Etat.

Ensuite, s'agissant des rémunérations, les parties de services transférées relevant du ministère de l'Equipement doivent encore bénéficier pour certains de **crédits de vacations** « exploitation de la route », ainsi que de « vacations administratives » :

- la compensation financière des **vacations « exploitation de la route »** s'effectuera au prorata de l'activité sur les réseaux transférés selon la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences ;

- la compensation financière des **vacations administratives** s'effectuera au prorata des transferts d'emplois de catégories « C administratifs » par rapport à l'effectif « C administratifs » selon la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences.

Enfin, comme pour les TOS, le principal problème de compensation réside actuellement dans la méthode de compensation **des postes vacants ou disparus et ceux dont le départ en retraite du titulaire est envisagé à court terme**. Or, la solution a été reportée aux réunions ultérieures de la CCEC.

Cette question est délicate, car elle soulève à la fois un problème de calcul et de calendrier :

- l'Etat souhaite que la compensation se fasse sur la base du coût du **ped de corps** alors que la parité élus, unanime, demande que la compensation soit faite sur la base du niveau médian de grade et en appelle à l'arbitrage du Premier ministre. Or, une compensation sur le pied de corps s'avèrerait défavorable aux départements et contraire aux usages antérieurs (lois Defferre,

loi du 22 janvier 2002 relative à la collectivité territoriale de Corse). Pour l'application de la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des services déconcentrés du ministère de l'Équipement, le décompte s'était fait sur la base du coût médian.

- la perspective d'une compensation à **l'expiration de la période de droit d'option** soit le 1^{er} janvier 2009 pour les postes relevant du ministère de l'Éducation et le 1^{er} janvier 2010 pour ceux relevant du ministère de l'Équipement ne peut satisfaire les collectivités concernées.

De nombreux conseils généraux ont, d'ores et déjà, lancé (ou s'apprêtent à le faire) des procédures de recrutement sur la base du décompte des emplois disparus effectué par la DDE. Les collectivités souhaitent donc disposer des compensations adéquates dans des délais convenables.

*

L'État ne manque pas de rappeler l'effort exceptionnel réalisé dans le cadre des transferts de compétences aux collectivités. L'effort de l'État en faveur des collectivités locales atteint en 2006 plus de 67,7 millions d'euros.

Si on y ajoute la fiscalité transférée et la fiscalité partagée, il dépasse même 80 millions d'euros.

Par ailleurs, la CCEC qui a tenu en 18 mois 15 réunions, et examiné 20 projets d'arrêtés fixant le montant des droits à compensation, en a approuvé 19. **Le seul arrêté qui n'a pas été adopté par la parité élus de la CCEC concerne le montant du droit à compensation des collectivités territoriales membres du syndicat des transports d'Ile-de-France.**

Le travail de la CCEC a parfois conduit le Gouvernement à déroger aux principes de la loi du 13 août 2004, dans un sens plus favorable aux collectivités.

Pour certains transferts, le droit à compensation a été évalué non pas conformément à la loi (sur le fondement de la moyenne des trois dernières années) mais au regard des dépenses réalisées par l'État au cours de la dernière année précédant le transfert¹.

Au total, M. Brice Hortefeux a indiqué aux membres de l'Observatoire que l'effort supplémentaire ainsi consenti s'élève à **157,145 millions d'euros.**

¹ Cette solution a été retenue pour le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les centres locaux d'information et de coordination gérontologiques (CLIC), les formations et les bourses sanitaires et sociales.

2. Des perspectives financières inquiétantes pour les collectivités territoriales

Malgré cela, les conditions d'application des compensations annoncées et l'évolution des charges constituent des sources sérieuses d'inquiétudes.

La question qui se pose est même de savoir si cette réforme ne va pas se transformer en « bombe à retardement » financière pour les collectivités.

On peut distinguer quatre difficultés principales.

a) Les conditions incertaines d'application de certaines compensations

(1) La clause de sauvegarde

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 a introduit une « **clause de sauvegarde** », apparemment protectrice, mais qui se révèle complexe dans son application.

La référence pour déterminer le nombre total d'emplois transférés est la « photographie » des emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert des compétences, **sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.**

Au regard de cette clause de sauvegarde, l'effectif global de référence **diffère donc selon les collectivités bénéficiaires** : dans certains départements ou régions, la référence est le 31 décembre 2002 et dans d'autres, le 31 décembre de l'année précédant le transfert de compétence.

Or, la loi vise, pour déterminer l'année de référence, non pas les transferts de services, mais la date du transfert de la compétence.

S'agissant des personnels du ministère de l'Équipement, il faut donc considérer comme année de référence pour analyser la clause de sauvegarde :

- l'année 2004 pour les routes départementales, compétence transférée antérieurement à la loi du 13 août 2004 ;

- l'année 2005 pour les routes nationales d'intérêt local, compétence transférée aux départements le 1^{er} janvier 2006.

Cette clause soulève trois questions distinctes : celle du décompte des effectifs, celle de la compensation et du calendrier.

● **Sur le décompte des effectifs**, une instruction du ministère de l'Équipement en date du 12 juin 2006 relative à l'application de la clause de sauvegarde et faisant suite aux propositions du rapport des trois inspections générales, a permis de préciser **la méthode** de calcul des emplois pourvus au 31 décembre 2002 qui se décompose en deux étapes :

→ *Recensement des agents présents au 31 décembre 2002*

La liste des agents en poste à cette date doit être dressée, à partir d'une base de données (dite « OMESPER/GESPER ») fournie par la direction générale du personnel et de l'administration du ministère.

La liste ainsi établie doit être, le cas échéant, comme pour le décompte des emplois pourvus à la date de référence, complétée par celle des personnels que la collectivité concernée a mis à la disposition du service déconcentré et qui participaient au 31 décembre 2002 à l'exercice des compétences transférées.

→ *Détermination de la quotité d'activité*

Le calcul du nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2002 (exprimé en équivalent temps plein ou ETP) pour chaque compétence transférée est obtenu par l'application sur le nombre d'agents ainsi recensés d'un taux d'activité exprimant la quotité de temps passé à l'exercice des missions transférées.

Toutes ces informations étant détenues par les administrations d'Etat, comment les collectivités territoriales pourront-elles argumenter leurs désaccords puisque les sources d'information relèvent de l'Etat ?

● Par ailleurs, comme l'a souligné le rapport de l'Inspection générale susmentionné, plusieurs **modalités de compensation** des postes disparus sont envisageables. **Or, l'Etat envisage la solution la plus défavorable aux départements :**

→ *Le coût sur la base d'un pied de corps*

L'Etat défend le choix du « pied de corps » s'agissant des postes « disparus », car il a, jusqu'à la date du transfert, exercé des compétences sans ces moyens.

Cette logique du « pied de corps » répond au fait que le recrutement de nouveaux agents inexpérimentés se ferait sur la base du pied de corps.

C'est la solution préconisée par la mission d'inspection IFG-IGA-CGPC de février 2006 relative au transfert des personnels du ministère de l'Equipement.

→ *Sur la base du niveau médian de grade des agents*

Les départements considèrent que le calcul de cette compensation ne peut être fait que sur la base du niveau médian de grade des agents et non sur la base du pied de corps.

Plusieurs arguments forts militent, en effet, pour cette solution :

- lors des précédents mouvements de décentralisation (lois Defferre de 1982-1983, loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse), le principe a toujours été de compenser sur la base du niveau médian, y compris dans le cadre de la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des services

déconcentrés du ministère de l'Équipement, complétée par ses textes d'application faisant référence à l'effectif équivalent des personnels chargés des compétences départementales ;

- la préoccupation des collectivités étant de maintenir la qualité de service, les recrutements devront bien se faire sur une base de rémunération suffisamment attractive, en tenant compte de l'ensemble des éléments constituant la rémunération de l'agent (c'est-à-dire le traitement indiciaire et le régime indemnitaire).

● Une dernière difficulté concerne la **date d'effet** :

Dans la mesure où l'Etat exerçait les compétences transférées sans les agents, l'obligation de compensation des postes vacants n'a pas juridiquement à être immédiate.

Dans ce contexte, il est proposé aux départements que le droit à compensation prendrait effet en fin de processus à l'expiration de la période de droit d'option lors du transfert effectif des derniers agents ayant opté et de ceux n'ayant pas opté, c'est-à-dire au 1^{er} janvier de la troisième année qui suit la parution du décret en Conseil d'Etat de transferts de services si le décret paraît entre le 1^{er} janvier et le 31 août d'une année n ou le 1^{er} janvier de la quatrième suivant la parution dudit décret si celui-ci paraît entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre d'une année n :

- soit le 1^{er} janvier 2009, s'agissant des postes relevant du ministère de l'Éducation ;

- soit à partir du 1^{er} janvier 2010, s'agissant des postes relevant du ministère de l'Équipement.

Il est acquis en revanche (voir Instruction du 12 juin 2006) que les ETP correspondant aux emplois des **agents dit « Berkani »** sont considérés comme constants entre 2002 et la date de référence. En effet, quand ces agents partent à la retraite, ils ne sont pas remplacés mais les services voient augmenter leurs crédits de fonctionnement pour pouvoir faire appel à des sociétés de nettoyage. La baisse éventuelle d'effectifs intervenue entre 2002 et la date de référence a donc été compensée par des crédits de fonctionnement, qui seront pris en compte dans le calcul de la compensation financière liée au fonctionnement du service.

On notera donc que la clause de sauvegarde n'est pas encore applicable dans la mesure où le bilan des effectifs entre l'année 2002 et le 31 décembre 2004 n'a toujours pas été soumis à la CCEC.

(2) La compensation des emplois vacants

Cette question soulève un problème très délicat, qu'a parfaitement souligné notre collègue M. Yves Krattinger dans une question écrite en date du 24 mars 2005.

Rappelant que **la moyenne nationale en termes d'effectifs non pourvus sur l'effectif global de la DDE est de 3,78 %**, il exprimait le souhait que cette question entre en ligne de compte dans les négociations portant sur les transferts de personnels induits par la loi du 17 août 2004.

Il précisait que, dans le département de la Haute-Saône, par exemple, 51 postes n'étaient pas pourvus sur 587, soit 8,69 %, soit le plus fort taux des départements métropolitains. Il demandait à l'Etat de prendre en compte ces vacances dans les calculs liés aux transferts.

● Sur le montant, on peut noter que deux situations sont susceptibles de se présenter requérant des compensations justifiées.

→ *Les emplois devenus vacants entre 2002-2004/2005*

En vertu de l'alinéa 4 de l'article 104 II de la loi du 13 août 2004, sont transférés aux collectivités locales les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédent l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. Si les effectifs constatés du 31 décembre 2002 étaient supérieurs à ceux constatés au 31 décembre 2004, c'est la référence 2002 qu'il convient de retenir.

→ *Les emplois devenus vacants suite au transfert de la compétence*

Deux cas de figures vont se présenter :

- soit l'emploi est devenu vacant durant la phase de mise à disposition des services ;

- soit l'emploi est devenu vacant après le transfert des services, pendant la période d'exercice du droit d'option.

Les modalités de compensation des postes devenus vacants (y compris les fractions) doivent encore faire l'objet d'arbitrage : compensation sur la base d'un coût moyen, médian ou « pied de corps ».

La compensation la plus équitable pour les départements serait une compensation au réel sur la base de la rémunération réellement perçue par l'agent au moment de son départ.

● **Sur la date de la compensation**, elle devrait s'effectuer :

- pour ce qui concerne les postes devenus vacants **avant transfert** (dont les fractions) du service, par transferts de fiscalité en utilisant le produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance des véhicules à moteur (TSCA) ;

- s'agissant des postes devenus vacants **après le transfert** de services, en loi de finances rectificative de l'année n pour les emplois devenus vacant avant le 31 août de l'année n, les montants étant ensuite inscrits de manière définitive dans la plus prochaine loi de finances (et compensés par le transfert d'une fraction de TSCA).

(3) Le régime des primes et des indemnités

Les régimes indemnitaires sont source de difficultés, car ils sont d'abord **très divers** (exemples : indemnité spécifique de service, prime de service et de rendement, indemnité d'administration et de technicité...).

Pour les agents mis à disposition, ces indemnités continueront à être mises en paiement par l'Etat suivant les mêmes montants qu'antérieurement et sans discontinuité.

Quand les agents transférés aux collectivités sont directement rémunérés par leur nouvel employeur, ils peuvent bénéficier des dispositions introduites par l'amendement gouvernemental dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, visant à maintenir à titre individuel le régime indemnitaire des agents transférés.

Ce projet de loi, tel qu'adopté en première lecture par le Sénat, prévoit en effet que *« les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent maintenir au profit des fonctionnaires de l'Etat mentionnés à l'article 109 les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière indemnitaire au sens de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, tant qu'ils exercent leurs fonctions dans leur cadre d'emplois de détachement ou d'intégration lorsque ces avantages sont plus favorables que ceux de la collectivité ou du groupement concerné »*.

Cependant, la non-compensation des avantages acquis collectivement avant 1984 constitue une source de désaccord majeur avec l'Etat.

Le Conseil d'Etat a, en effet, **rendu le 29 août 2006** un avis par lequel il considère que :

- d'une part les fonctionnaires de l'Etat, s'ils sont nommés dans un emploi transféré, seront en droit de bénéficier des avantages lors de leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale ou de leur mise à disposition de détachement sans limitation de durée ;

- la compensation financière des avantages ayant un caractère de complément de rémunération par l'Etat n'est pas obligatoire dans la mesure où les assemblées délibérantes des collectivités peuvent décider de diminuer ou de supprimer ces avantages.

Les collectivités ne peuvent se satisfaire d'une telle décision et font appel au Gouvernement afin qu'il assume cette charge nouvelle qui pèse sur les employeurs territoriaux.

Elles considèrent qu'elles ne peuvent assumer à la fois le maintien des avantages acquis antérieurement en tant qu'agents de l'Etat et le financement d'un alignement généralisé des avantages octroyés par le passé à ses agents locaux.

D'autre part, elles appellent l'attention **sur la nécessité d'une harmonisation de ces régimes indemnitaires**. A titre d'exemple, entre les personnels transférés de l'Education nationale et ceux de l'enseignement agricole, le jeu des affectations entraînera à moyen terme la coexistence au sein du même établissement d'agents exerçant les mêmes fonctions mais bénéficiant d'un régime indemnitaire différent du fait de son corps d'origine. Ceci paraît ingérable au plan local.

b) L'adéquation des recettes transférées et la situation des finances locales

La loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures. Les transferts de compétences seront donc, dans leur quasi totalité, financés par des transferts de fiscalité. Il s'agit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) pour les départements et de la taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions.

Or, les dépenses transférées risquent d'avoir **une dynamique d'évolution supérieure à la croissance des ressources transférées**. Plusieurs travaux viennent étayer cette crainte.

● Face au faible dynamisme de l'assiette de TIPP transférée aux départements, le ministre délégué au Budget a, à plusieurs reprises, fait valoir que d'autres ressources départementales bénéficiaient d'une très forte progression, notamment **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**.

Ces DMTO sont des taxes perçues par les départements lors d'un transfert de propriété d'un bien immobilier et d'une transaction immobilière. En 2005, leur montant total s'élevait à 5,9 milliards d'euros soit 12,7 % des recettes de fonctionnement des départements (hors Paris). Il est vrai que ce montant a augmenté de 60,3 % entre 2001 et 2005 en raison principalement de la hausse des prix de l'immobilier.

Pour autant, tous les départements n'ont pas également bénéficié du dynamisme de cette ressource : **10 % des départements les mieux dotés en produit de DMTO se partagent 30 % du produit total**. En outre, d'une manière générale, les DMTO ne couvrent pas les autres dépenses des départements comme le RMI. Enfin, cette ressource est exposée aux **alés du cycle immobilier** alors que les dépenses des départements, elles, ont plutôt vocation à augmenter automatiquement.

● L'ARF a confié en 2005 **un audit au cabinet Ernst & Young** sur les conséquences financières de l'Acte II de la décentralisation pour les régions.

Cette étude a conclu que : « *Les dépenses transférées (3 % par an) ont une dynamique d'évolution supérieure à la croissance de la ressource transférée (1,1 % par an)* ».

Toujours selon cette étude, l'ensemble des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 (transfert de personnel TOS, bourses et formations sanitaires et sociales, crédits de l'Association de formation professionnelle des adultes -AFPA-, le STIF pour l'Ile-de-France) amorcés depuis 2005 et devant s'échelonner jusqu'en 2009, représenteraient une charge financière globale estimée à **2,9 milliards d'euros**.

Selon les données du projet de loi de finances pour 2006, les charges les plus lourdes pèsent dans le domaine de l'éducation (42 %). Suivent les formations sanitaires et sociales (22 %), les crédits de l'AFPA (20 %) et le STIF (14 %). Les transferts des compétences dans le domaine de la culture (inventaire du patrimoine) et des grands équipements (routes, ports et aéroports) sont estimés à 2 % de ce montant.

● L'ADF a évalué en 2005 de son côté la charge financière des TOS travaillant dans les départements avant transfert. Celle-ci est estimée à **1,36 milliard d'euros** :

Le coût des TOS à l'Etat avant transfert

Evaluation des dépenses de l'Etat (en euros)	Moyenne
Rémunération brute	871.898.400
Cotisations acquittées par l'Etat	132.528.557
Crédits de suppléance	30.516.444
FNAL	871.898
Total des dépenses décaissées par l'Etat	1.035.815.299
Cotisations non décaissées	313.796.234
Retraites (33 % des rémunérations brutes)	287.726.472
Accidents du travail (0,09 %)	784.709
Cotisations sociales (2,9 %)	25.285.054
Total des dépenses de l'Etat (décaissées et non décaissées)	1.349.611.533
Fonctions de support (1 %)	13.496.115
TOTAL GENERAL	1.363.107.649

Source : Etude d'impact de l'ADF, avril 2005.

Les analyses effectuées par l'ADF, dans le cadre des transferts de compétences, mettent l'accent sur certains domaines sensibles tels que :

- certaines dépenses insuffisamment compensées par l'Etat : charges sociales (notamment les retraites et les cotisations) ; **l'alignement sur le régime indemnitaire moyen des conseils généraux** ; l'insuffisance des fonctions de supports ; l'accroissement des crédits de suppléance permettant d'améliorer le remplacement des congés maladie... A l'époque, l'ADF estimait **l'ensemble de ces ajustements à 457 millions d'euros, au détriment des départements** ;

- l'éventuelle croissance des dépenses liées à l'exercice des nouvelles compétences par les départements : l'accroissement possible des taux de cotisations retraite dû à la prise en compte non compensée des droits acquis des fonctionnaires d'Etat par la CNRACL ; le remplacement des emplois aidés par des recrutements ; l'impact de la pyramide des âges des TOS assez âgés en moyenne. Ces surcoûts n'avaient pu être évalués précisément par l'ADF.

● **Le rapport 2006 de l'Observatoire des finances locales a souligné le caractère volatil et instable des taxes accordées pour couvrir les transferts.**

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 a attribué aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférente aux véhicules terrestres à moteur (au taux de 18 %). La fraction de taux de TSCA affectée aux départements, fixée en loi de finances initiale pour 2005 à 0,91 %, a été calculée de telle sorte que, appliquée sur l'assiette nationale de cette taxe en 2004, elle permette de couvrir les charges transférées en 2005 (soit le droit à compensation, initialement évalué à **126,6 millions d'euros**).

Tout au long de l'année 2005, les départements ont perçu des recettes fiscales correspondant à l'application de la fraction de taux sur l'assiette réelle (2005) de la taxe. Cette assiette progressant d'environ 5 % par an, les départements ont ainsi pu bénéficier en 2005 de son dynamisme et donc d'un produit fiscal supplémentaire par rapport au droit à compensation provisoire.

L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2005 a donc modifié cette fraction de taux afin de tenir compte, d'une part, du montant définitif du droit à compensation tel qu'il a été constaté par la CCEC (136,7 millions d'euros) et, d'autre part, de l'assiette définitive de la TSCA en 2004.

Mais parallèlement, tous les indicateurs montrent **que les dépenses entre 2005 et 2006 des collectivités progressent plus vite que les recettes. En 2006, cet écart serait de l'ordre de 0,6 point (0,7 point hors remboursement de la dette) et rien n'indique que cette tendance sera inverse dans l'avenir.**

Régions et départements

(en milliards d'euros)

	2002	03/02	2003	04/03	2004	05*/04	2005*	06**/05*	2006**
Dépenses totales	55,2	+ 7,4 %	59,3	+ 16,7 %	69,1	+ 5,7 %	73,1	+ 8,4 %	79,2
Recettes totales	55,6	+ 7,1 %	59,5	+ 15,6 %	68,8	+ 7,3 %	73,8	+ 7,8 %	79,6
Dépenses totales hors remboursements de dette	51,5	+ 8,1 %	55,7	+ 18,0 %	65,7	+ 5,0 %	68,9	+ 8,8 %	75,0
Recettes totales hors emprunts	51,7	+ 6,3 %	54,9	+ 15,2 %	63,3	+ 7,1 %	67,8	+ 8,1 %	73,3

* Premiers résultats Direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

** Estimations à partir des budgets primitifs 2006 et des premiers éléments de réalisations pour l'année 2005. Ces résultats diffèrent de ceux publiés par ailleurs sur 2006 (qui ne tiennent compte que de l'évolution de BP à BP stricto sensu) en raison notamment de différences importantes entre prévisions et réalisation.

Source : DGCL à partir des données de la DGCP.

c) L'avenir des comptes de la CNRACL en question

L'impact des transferts sur l'équilibre des comptes de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales aura certainement, à moyen ou long terme, une incidence sur les finances des collectivités territoriales.

(1) Une CNRACL en première ligne

La CNRACL est directement concernée par les transferts :

- Le fonctionnaire de l'Etat ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial relèvera **pour sa retraite** de la CNRACL qui lui versera une pension pour l'ensemble de sa carrière dans la fonction publique.

Parmi les services pris en compte dans la pension **figurent les services de fonctionnaire titulaire et stagiaire de l'Etat ainsi que les services validés.**

Ainsi, les services effectifs accomplis par l'intéressé dans son corps d'origine, c'est-à-dire dans la fonction publique d'Etat, sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dans lequel il est intégré.

L'impact des primes sur le calcul des droits risque d'être important sachant que pour certains emplois, l'écart de régime dans ce domaine, entre les deux fonctions publiques, **varie de 1 à 8.**

- S'il opte pour le maintien du statut de fonctionnaire d'Etat, il demeure fonctionnaire d'Etat, mais il est rémunéré par la collectivité territoriale d'accueil.

Pour sa retraite, il relèvera du code des pensions civiles et militaires applicable aux fonctionnaires d'Etat. Il ne change donc pas de régime de retraite. **Mais il peut à tout moment demander, c'est-à-dire y compris après l'expiration du délai d'option, son intégration dans un cadre d'emplois** de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales étant libres de la suite à donner à sa demande.

- **Si le fonctionnaire relève de la « catégorie active », ses avantages de retraite demeurent acquis.**

En effet, les fonctionnaires de l'Etat mentionnés à l'article 109 de la loi du 13 août 2004 et appartenant à un corps classé en catégorie active au sens du 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite **ont la possibilité de conserver, à titre personnel, le bénéfice des avantages qui en découlent.** Ainsi, si un fonctionnaire a déjà accompli 15 ans en catégorie active auprès de l'Etat et même s'il n'appartient plus à un corps classé en catégorie active, il pourra, à titre personnel, demander **la liquidation de sa pension dès l'âge de 55 ans.**

Enfin, la CNRACL devra certainement assumer des charges financières supplémentaires liées à l'administration des retraites des personnels transférés. Il convient de rappeler que la caisse est tenue de fournir des informations précises sur les retraites. Elle ne peut le faire qu'à partir de **relevés de carrière.** Or, la règle est que cette charge incombe au dernier employeur. Les collectivités auront six mois pour transmettre ces informations à la CNRACL, d'où un surcroît considérable de tâches pour les services concernés.

(2) L'impact financier de la pyramide des âges

Selon les projections réalisées par la Caisse, la population concernée par la décentralisation se caractérise par un âge moyen de 44,4 ans, légèrement supérieur à celui de la population cotisante totale de la CNRACL (43 ans). Les écarts de répartition aux âges extrêmes expliquent en grande partie cette légère différence d'âge moyen : la proportion des personnes âgées de plus de 50 ans est de 32 % dans la population décentralisée contre 28 % pour les cotisants de la CNRACL, alors que la part des jeunes actifs de moins de 30 ans n'est que de 4 % contre 9 %.

L'intégration de la population décentralisée, avec un âge légèrement plus élevé que celui de la population CNRACL d'origine, a donc pour conséquence de **générer une croissance rapide du montant des prestations versées**. Dans ce cadre, **le montant des prestations dépassera le montant des cotisations au cours des années 2015/20**.

Il est clair que les collectivités territoriales risquent d'être appelées à contribuer davantage à ce terme.

La CNRACL anticipe également des dépenses supplémentaires d'allocations, en particulier **pour les allocations temporaires d'invalidité et pour les arrêts de travail**. Elle a des interrogations sur le « stock » de bénéficiaires mais selon ses premières études, **l'accroissement des prestations avoisinerait 10 %**.

Au-delà, de multiples interrogations subsistent, notamment sur l'impact des nouveaux recrutements par les collectivités ou la validation de services des non-titulaires.

d) Des « coûts cachés »

Les réponses au questionnaire (*annexe*) font apparaître un certain nombre de dépenses non prises en compte par la loi et qui risquent de « peser lourd » sur les finances locales.

Sur le fond, les régions persistent aujourd'hui encore à s'estimer perdantes.

Comme le note l'ARF, *« la loi du 13 août 2004, ses textes d'application réglementaires et les positions de la parité prennent systématiquement pour référence les dépenses supportées par l'Etat. Or, il existe un grand nombre de situations où cette méthode de calcul s'avère défavorable aux régions pour des raisons objectives légitimes : déséconomies d'échelle, tendance structurelle à l'accroissement des charges sur le moyen ou long terme, écarts entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, impact des décisions prises par les régions avant l'élaboration de la loi du 13 août 2004, parfois il y a plus de vingt ans »*.

De fait, à la question *« Estimez-vous que votre collectivité aura à supporter une charge nette due aux transferts de personnels TOS cette année (en 2006) ? »*, **les collectivités interrogées répondent oui à plus de 92 %**.

Pour les DDE, les **compensations financières** sont **jugées insuffisantes, dès à présent, pour 60 % des départements interrogés**.

Au cours des prochaines années, 100 % des départements qui ont répondu estiment que leur charge nette sera accrue. Même si, au final, on note une grande difficulté à évaluer le poids des charges totales¹.

Les principales causes sont :

- les créations de postes notamment d'encadrement,
- l'acquisition ou la rénovation des locaux,
- les frais informatiques et de fonctionnement divers,
- les frais d'assurances et de contentieux,
- les avantages sociaux (tickets restaurant, médecine préventive, formation, action sociale...),
- **les travaux à entreprendre pour la mise à niveau et les investissements sur les routes transférées.**

¹ Près de 90 % des départements se déclarent dans l'incapacité d'estimer l'accroissement de leurs dépenses nettes. Parmi les 10 % qui s'y essaient, la moitié l'évalue entre 500 000 et 2 000 000 d'euros et un quart au-delà de cette limite.

IV. LES AUTRES HYPOTHÈQUES POUR L'AVENIR

Au-delà des aspects strictement financiers de la décentralisation, les collectivités territoriales que votre rapporteur a questionnées lui ont fait part de leurs multiples interrogations: les personnels d'Etat transférés, dont le nombre constitue un véritable défi de gestion au plan local, arriveront-ils à s'intégrer et à s'adapter à la culture si spécifique de la fonction publique territoriale? Départements et régions seront-ils en capacité d'assurer la continuité du service public local dont les citoyens attendent beaucoup?

A. DES MODES DE GESTION À ADAPTER

La nouvelle étape de décentralisation représente un défi considérable en termes de gestion des ressources humaines.

L'arrivée des personnels TOS et des agents des DDE oblige les collectivités à revoir en profondeur leur organisation. Par ailleurs, l'organisation territoriale et la gestion des ressources « éparpillées » sur le plan géographique soulèvent des problèmes nouveaux.

1. L'afflux de personnels, un défi considérable pour les gestionnaires locaux

a) L'augmentation inédite des effectifs TOS dans les collectivités

Jusqu'à présent encadrés et gérés par les établissements et au niveau des rectorats, les TOS devront, après transfert, être gérés par les conseils généraux et régionaux. *« Ce transfert va avoir un impact considérable sur les collectivités concernées et plus particulièrement sur les régions. Car si les départements ont des effectifs assez nombreux du fait de leurs activités dans le domaine social, les régions n'ont que peu d'agents mais d'un niveau élevé de qualification. Pour donner un ordre d'idée, les régions ne représentaient en 2002 qu'environ 0,8 % de l'emploi territorial. L'afflux d'agents de catégories C va donc bousculer les équilibres existants triplant en moyenne les effectifs de personnels¹ ».*

Ainsi, les régions, qui ne comptent actuellement qu'environ 13 000 agents, devront prendre en charge 43 000 personnels TOS. Dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur par exemple, aux 1 450 employés vont s'ajouter 3 200 agents TOS pour assurer le fonctionnement de 179 lycées. Bref, 75 % du personnel sera affecté à une mission qui représente moins de 5 % du budget régional².

¹ Didier Jean-Pierre, La Semaine juridique, 20 février 2006, n° 8-9.

² La Gazette du 5 juin 2006.

Cet afflux de personnels suppose de la part des collectivités territoriales **une réorganisation massive de leurs services de gestion des ressources humaines ainsi que des modes d'action** : évaluation des nouveaux besoins quantitatifs et qualitatifs, adéquation des effectifs aux besoins et transmission, le cas échéant, de certaines « valeurs territoriales » : réactivité, adaptation à la commande publique, prévention des risques...

Car les collectivités territoriales doivent se familiariser avec des personnels, des pratiques et des métiers auxquels elles sont peu familières. Quant à la communauté TOS, elle va devoir renoncer à l'homogénéité des pratiques de gestion à laquelle elle est habituée pour accepter la diversité de ces nouveaux employeurs dont les attitudes ne seront sans doute pas les mêmes, selon qu'il s'agit de départements ou de régions, et selon qu'ils disposent ou non de moyens financiers suffisants.

b) Un déficit en personnels supports

(1) Pour les TOS : des transferts de personnels gestionnaires sous-évalués

Avant de songer à des recrutements de personnels supports supplémentaires, les collectivités territoriales se sont d'abord tournées vers l'Etat afin qu'il leur transfère les gestionnaires dont il dispose pour l'encadrement des TOS. L'Etat lui-même semble confirmer ce transfert.

Ainsi, selon l'explication fournie par le ministère de l'Education nationale à votre rapporteur, « *le principe du transfert aux collectivités territoriales de l'ensemble des moyens consacrés par l'Etat à l'exercice des compétences transférées, tel qu'il figure à l'article 104 de la loi (du 13 août 2004), intègre non seulement les services ou parties de services directement en charge des compétences transférées mais également les services supports qui participent indirectement à cet exercice, s'agissant notamment de la gestion des agents transférés. Ainsi, plus de 750¹ emplois (occupés à la date du 31 décembre 2004) seront-ils transférés par le ministère de l'Education nationale au titre des fonctions supports en charge de la gestion des personnels TOS* ».

Toutefois, le ministère précise que l'imbrication des missions des gestionnaires de personnels académiques, s'occupant à la fois de personnels TOS transférés et d'autres personnels non transférés, ne permet pas de transférer un nombre d'agents équivalent au nombre d'emplois budgétaires. **Une majorité d'agents (aux alentours de 430) devrait toutefois rejoindre les collectivités à l'issue du processus d'option. Les autres emplois dus par l'Etat feront l'objet d'un transfert financier, hors ressources humaines.**

Il est douteux que ces transferts de personnels supports et les compensations financières prévues suffiront à couvrir le coût des fonctions

¹ En fait, selon le ministère, « la photographie au 31 décembre 2004 identifie 752 88 ETP de personnels assurant des fonctions de gestion et de recrutement des personnels TOS ».

supports nécessaires à l'encadrement des TOS et que l'ADF évalue à 13,5 millions d'euros¹.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que les collectivités territoriales jugent insuffisant le nombre de personnels gestionnaires qui leur a été transféré par l'Etat.

Le cas des départements d'outre mer est encore plus précaire, étant donné que la part des personnels supports est bien inférieure à la moyenne nationale, exceptée la Guyane, dans un contexte fragilisé par la proportion importante des emplois aidés.

Nombre de personnels supports présents dans les EPLE des départements et régions d'outre mer

	Moyenne nationale	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Nombre de personnels supports	752	4	3	4	9
% des personnels supports/effectifs TOS	0,81 %	0,66 %	1,02 %	0,61 %	0,68 %

Source : ministère de l'outre mer

Les collectivités territoriales devront recourir très certainement à des personnels gestionnaires supplémentaires ou, à tout le moins, exiger de leurs actuels services des ressources humaines une implication plus forte.

(2) Pour les DDE : une demande de compétences propres au secteur routier

Moins urgente que celle des TOS, la gestion des personnels DDE n'en suscite pas moins l'inquiétude des départements. Dans un courrier adressé au ministre délégué aux Collectivités territoriales le 5 octobre 2006, l'ADF a fait part de ses préoccupations.

En effet, certains départements doivent d'ores et déjà faire face à des difficultés de recrutement - notamment pour remplacer les postes vacants, ou appelés à le devenir à brève échéance, qui leur sont transférés.

Ces difficultés sont liées en particulier au **faible nombre d'agents titulaires de la fonction publique territoriale disposant des compétences propres au secteur routier**, ce qui rend quasi inefficace le dispositif de mutation.

Or, les concours territoriaux ne produiront leurs effets, au mieux, que durant le second trimestre de l'année prochaine. C'est la raison pour laquelle l'ADF a demandé au ministre que les candidats aux concours récemment organisés par l'Etat pour le recrutement d'agents d'exploitation (postes pour l'essentiel transférés) et qui figurent, plusieurs mois après la passation de ces concours, sur liste complémentaire, puissent être recrutés par les départements à titre exceptionnel et transitoire (pour 2006 et 2007).

¹ Etude d'impact du cabinet Ernst & Young pour le compte de l'ADF réalisée en avril 2005.

2. Des conséquences sous-estimées

(1) Sur la gestion des personnels

Certes, des moyens ont été déployés par les collectivités territoriales pour faciliter l'intégration des personnels (rencontres et dialogue, documents d'information, journées portes ouvertes etc...). Toutefois, l'impréparation du transfert initial des personnels a entraîné un déficit de réflexion sur les modes de gestion des effectifs au niveau local.

Au moins **trois pistes**, au sort inégal, ont donc été envisagées.

Une première piste, avancée à l'article 12 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale voté en première lecture par le Sénat le 16 mars 2006, consiste, sur proposition gouvernementale, à créer **un établissement public spécifiquement dédié à la gestion des personnels transférés. En effet, l'article L. 5721-2 du CGCT dispose qu'« un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des régions, des départements en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales ». Sur cette base, l'ARF a demandé au Gouvernement de proposer un amendement indiquant que *« la région ainsi qu'un ou plusieurs départements du ressort territorial de la région peuvent constituer un syndicat mixte... afin de lui confier en tant qu'autorité d'emploi, la compétence relative aux ressources humaines concernant le recrutement et la gestion des agents appelés à exercer leurs fonctions dans les services ou parties de services mentionnés au deuxième alinéa du présent article... »*. **Mais cette proposition a été rejetée par la Haute Assemblée pour plusieurs raisons, résumées ainsi par notre collègue Michel Charasse :****

- la création d'un nouvel établissement public devra mobiliser des moyens financiers et humains supplémentaires ;

- le fonctionnement des collèges et des lycées procédant de mécanismes distincts, il n'est pas opportun de mélanger, dans un même organisme de gestion, des personnels exerçant des métiers différents ;

- en séparant la gestion des personnels TOS de celle des autres fonctionnaires de la collectivité, le risque est grand de les transformer en agents « à part », et ce, alors que les collectivités territoriales s'évertuent depuis des années à bâtir une fonction publique territoriale autour de principes et d'un esprit communs ;

- sur le plan juridique, la création d'un tel syndicat mixte supposerait le transfert automatique des personnels dans cette nouvelle structure. Un pareil transfert n'étant pas prévu par le législateur, les fonctionnaires affectés à cet établissement public devraient soit être mutés ou mis à disposition soit placés en détachement. Or, selon l'expression employée par notre collègue Michel Mercier, *« le détachement d'agents déjà détachés est juridiquement impossible »* ;

- enfin, cette structure ferait doublon avec la création par ailleurs des centres de gestion, dont l'objet est également de gérer les TOS territoriaux.

Précisément, l'idée des **centres de gestion** a été validée par les sénateurs à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Cette proposition vise à permettre aux départements et régions de « *s'affilier aux centres de gestion pour les seuls agents relevant des cadres d'emplois constitués pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 en vue de l'accueil des personnels ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges ou les lycées* », qu'ils aient choisi d'intégrer la fonction publique territoriale ou d'être mis en position de détachement. La gestion des autres agents de ces collectivités pourrait parallèlement demeurer de leur seule compétence.

A l'occasion de la discussion de cette disposition, la commission des Lois n'a pas manqué, par la voix de son rapporteur, Jacqueline Gourault, de souligner toutefois qu'un tel dispositif crée « *une nette distinction entre les personnels ouvriers et de service et les autres agents des départements et régions, y compris ceux de la filière technique. Elle espère que de trop grandes disparités ne seront pas perçues et que ces personnels seront pour autant considérés comme des agents participant à part entière à l'action des départements et des régions* ». Dans un communiqué du 25 octobre 2006, la CSFPT a également fait part de ses réserves sur l'absence de coordination des centres de gestion au niveau national.

En attendant le vote définitif de cette disposition, les collectivités territoriales semblent, de leur côté, se résigner à une troisième piste, à savoir **la gestion en régie directe**, soit par la mise en place d'une cellule spécifique au sein du service des ressources humaines, soit par la mobilisation des services existants avec une approche transversale (direction des ressources humaines et direction de l'Education). Ce procédé suppose, par conséquent, que les départements et les régions gèrent les personnels transférés avec leurs propres moyens financiers et matériels.

Cependant, **la régie requiert une augmentation sensible du budget et des personnels gestionnaires affectés à cette tâche**. Tel est, par exemple, le cas des Pyrénées-Atlantiques où seuls trois agents assurent la gestion de 180 personnels TOS. Par conséquent, une interrogation majeure demeure : l'Etat transférera-t-il ou non les personnels gestionnaires aux collectivités territoriales, comme l'avait proposé le Sénat, par la voix du rapporteur Jean-Pierre Schosteck lors de la discussion du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales ou les collectivités territoriales devront-elles les recruter elles-mêmes ? Dans ce cas, le coût de ces recrutements sera-t-il ou non à leur charge ?

(2) Sur la représentation paritaire

L'arrivée des nouveaux personnels a également un impact sur la représentation au sein des instances paritaires :

- les **CAP** qui traitent des mesures d'ordre individuel ;
- les **CTP** qui sont chargées des questions d'organisation, de fonctionnement de l'administration et des suppressions d'emploi ;

- les **CHS** qui discutent des questions liées à des risques professionnels ou spécifiques.

● Concernant, les CTP-CHS dont les représentants ont été élus en novembre 2001 pour six ans, le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 indique qu'en cas de doublement des effectifs de la collectivité, de nouvelles élections doivent être organisées. **Or, avec le transfert des TOS, les effectifs des régions ont été multipliés de 4 à 10 !** Cette augmentation des effectifs entraîne, en application des dispositions du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, **des élections anticipées pour les CTP-CHS : la date limite du premier tour de scrutin a été fixée au 13 décembre prochain.**

Au-delà de la simple question des effectifs, le renouvellement des représentants siégeant aux CTP soulèvera un problème d'équilibre de la représentation des catégories A et B au sein des CTP, au profit des catégories C.

Il faut cependant noter que les conseils régionaux et généraux n'affichent pas les mêmes approches, les uns plaidant pour l'intégration des TOS dans un seul CTP qui concernerait tous les personnels de la région, les autres pour une représentation des TOS dans des CTP spécifiques qui ne traiteraient que des sujets propres à ces personnels.

● S'agissant des CAP, les TOS mis à disposition relèvent de la CAP de leur corps d'origine (donc CAP Etat). **Lorsqu'ils optent en faveur de la fonction publique territoriale, les représentants du personnel en cours de mandat à la CAP territoriale de la catégorie concernée (donc catégorie C) ont vocation à les représenter jusqu'au renouvellement général en 2008.** Si besoin est, le président de la CAP peut convoquer des experts afin qu'ils soient entendus sur les points de l'ordre du jour intéressant les TOS.

La période transitoire de mise à disposition se terminera, dans le meilleur des cas, au 1^{er} janvier 2008, soit un peu après le renouvellement général des représentants des personnels au sein des CAP territoriales. Pour que les personnels transférés aux collectivités territoriales puissent être représentés au sein des CAP, lors des élections professionnelles de 2007, il convient donc qu'ils aient pu exercer, avant l'automne 2007, leur droit individuel d'option, ce qui ne sera sans doute pas le cas pour l'ensemble des personnels concernés.

B. DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE SERVICE PUBLIC LOCAL

1. Des urgences à assumer : la continuité et la qualité du service public

a) Des recrutements supplémentaires pour la continuité du service

Au-delà des personnels supports, les effectifs TOS eux-mêmes semblent insuffisants pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer convenablement le service public des collèges et des lycées.

En effet, des recrutements supplémentaires seront inévitables pour :

- compenser l'insuffisance de TOS observée dans certains collèges et lycées **avant même le transfert** ;

- embaucher du personnel très qualifié capable d'entretenir des équipements de plus en plus sophistiqués (ascenseurs, système électrique etc...) ;

- pourvoir aux postes vacants du fait des absences de courte durée ou des départs à la retraite de titulaires.

Au moment du transfert des TOS, de nombreuses collectivités ont constaté un taux d'absentéisme assez important de ces agents, ce qui a supposé une grande réactivité de la part des collectivités pour assurer leur remplacement. Pour se faire, les collectivités ont recours à **diverses solutions telles que le recours aux bénéficiaires du RMI, aux contractuels de droit public issus des rectorats ou aux contractuels proposés par l'ANPE**. Au Conseil général de l'Isère par exemple, le département, a doublé la ligne budgétaire consacrée à ces remplacements : alors que l'Etat dépensait 390 000 euros, le département y consacre 800 000 euros¹. Pour certaines spécialités comme la cuisine, la gestion des absences est plus délicate : c'est la raison pour laquelle, certains départements comme le Conseil général du Pas-de-Calais se sont pourvus d'une **brigade mobile** composée de 9 « brigades cuisine ». Certains syndicats craignent même que certaines prestations soient externalisées.

Ces contraintes de recrutement seront d'autant plus difficiles à gérer pour les services techniques des collectivités s'ils n'ont pas conclu de convention d'assistance technique que proposent les rectorats.

¹ *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 6 novembre 2006.

b) La formation professionnelle et la médecine préventive pour la qualité du service

Avant leur transfert aux collectivités territoriales, **la formation professionnelle des TOS par l'Etat demeurait largement déficitaire**. Il n'était pas rare de constater, dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, que des agents sont autorisés à travailler alors même qu'ils n'y étaient pas habilités.

Le transfert des TOS aux collectivités territoriales sera certainement l'occasion pour eux de bénéficier de **programmes de formation plus fournis et plus adaptés à leurs spécialités**.

Pour cela, les collectivités territoriales comptent sur les **formations assurées par le Centre National de Formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) et ses 26 délégations interdépartementales ou régionales, auquel elles cotisent sur la base de 1 % des salaires payés**. Il faut, à cet égard, souligner l'initiative du CNFPT qui s'attache à élaborer un plan de formation axé sur le « management et la mise œuvre de la décentralisation ». Il vise notamment à former de véritables « managers » territoriaux capables de mesurer l'impact des nouvelles compétences sur les modes de gestion, à réorganiser les services en conséquence, à choisir les modes de déconcentration ou à donner aux personnels une culture institutionnelle favorisant leur adhésion au projet de la collectivité.

Si le CNFPT ne peut mettre en œuvre certains aspects du plan de formation, on peut penser que les collectivités territoriales les prendront elles-mêmes en charge.

Au total, les moyens que les collectivités territoriales consacreront à la formation professionnelle seront sans doute bien supérieurs à ceux consentis par l'Etat (1,8 million d'euros).

Parallèlement, le ministère de l'Education nationale a évalué à 15,6 millions d'euros la compensation financière due à l'intégration du 1 % de la masse salariale versée par les collectivités au CNFPT. Les dépenses de formation seront transférées, au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option par les agents.

Auditionné par votre rapporteur, M. Dominique Antoine, directeur des personnels et de la modernisation de l'administration, a affirmé qu'après avoir été assumées exceptionnellement par l'Etat en 2006, elles devront être prises en charge, à partir du 1^{er} janvier 2007, par les collectivités territoriales grâce à un soutien financier de l'ordre de 12 millions d'euros, consenti par le CNFPT.

Enfin, la médecine préventive pose également un redoutable défi aux collectivités territoriales. **Alors que l'Etat était tenu d'organiser des visites médicales tous les cinq ans, conformément à la règle en vigueur dans la**

fonction publique d'Etat, la fréquence sera supérieure dès le transfert des TOS aux collectivités territoriales.

On l'a vu, la compensation financière qui en découle a été ajustée en conséquence. L'Etat a arbitré en faveur des collectivités en acceptant un calcul de la compensation sur la base de la fréquence actuelle des visites médicales dans la fonction publique territoriale ou sur la base prévue par le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale en cours de discussion au Parlement, c'est-à-dire tous les deux ans.

Toutefois, les agents étant relativement plus âgés et exposés à des risques d'accidents ou de congés maladie, les régions et les départements devront sans doute assumer la charge financière d'une pyramide des âges vieillissante, sans être certains que l'Etat en compensera le coût puisque la législation est volontairement muette à ce sujet. Il est fort possible que l'Etat ait choisi de s'en remettre à la jurisprudence pour éclaircir ce point.

2. Le débat autour des cadres d'emplois spécifiques

a) Les interrogations sur leur pérennité

Le souci de préserver la paix sociale a été l'un des principaux motifs de création des cadres d'emplois spécifiques.

Même si elles n'en étaient pas les instigatrices, **la création des cadres d'emplois spécifiques pouvait sembler a priori avantageuse** aux yeux des collectivités territoriales dans la mesure où elle rassurait les TOS et leur garantissait au moins le maintien du régime indemnitaire d'Etat.

Toutefois, elles ont vite réalisé que de tels cadres d'emplois ne favorisaient pas la mobilité fonctionnelle des TOS (par exemple, un cuisinier TOS de collègue ne peut pas être affecté dans un service du conseil général), qu'ils n'étaient pas régis par des règles de gestion clairement définies et, surtout, qu'ils sont apparus comme étant susceptibles de nuire au sentiment d'appartenance des TOS à la collectivité. D'ailleurs, s'appuyant sur la probabilité d'un alignement par le haut des avantages sociaux et indemnitaires des agents TOS, certaines collectivités territoriales ont tenté de contourner les cadres d'emplois spécifiques en proposant aux TOS d'intégrer les cadres d'emplois de la filière technique de catégorie C.

Du côté des organisations syndicales, dont certaines ont été à l'initiative de la création des cadres d'emplois spécifiques, le ton a changé : entendues par votre rapporteur, nombre d'entre elles estiment qu'**au final la création de ces cadres d'emplois a été une « fausse bonne idée »**. Elles craignent l'enfermement des agents au sein de cadres, transformés en **« réserves d'indiens »**, dont les TOS ne pourraient plus sortir du fait de la particularité de leurs missions.

La question se pose pour certains de savoir aujourd'hui s'il est encore pertinent de maintenir de tels cadres d'emplois. Ainsi, lors de sa séance du 25 octobre 2006, la CSFPT a déposé un vœu demandant la **fusion des trois cadres d'emplois spécifiques**.

b) Un risque de contentieux non négligeable

En effet, la juxtaposition des cadres d'emplois est l'une des sources possibles de contentieux. Des risques d'augmentation des actions contentieuses pourraient être à craindre, au regard des difficultés constatées avant même la décision de transfert des personnels.

**Contentieux en cours dans les académies portant sur les TOS
(Enquête juillet 2006)**

Académies	Contentieux liés à la carrière
<i>Aix-Marseille</i>	37
<i>Amiens</i>	4
<i>Besançon</i>	1
<i>Bordeaux</i>	16
<i>Caen</i>	5
<i>Clermont-Ferrand</i>	3
<i>Corse</i>	3
<i>Créteil</i>	25
<i>Dijon</i>	8
<i>Grenoble</i>	18
<i>Guadeloupe</i>	0
<i>Guyane</i>	<i>pas de réponse</i>
<i>Lille</i>	30
<i>Limoges</i>	2
<i>Lyon</i>	13
<i>Martinique</i>	1
<i>Montpellier</i>	2
<i>Nancy-Metz</i>	7
<i>Nantes</i>	4
<i>Nice</i>	0
<i>Orléans-Tours</i>	2
<i>Paris</i>	17
<i>Poitiers</i>	1
<i>Reims</i>	4
<i>Rennes</i>	28
<i>La Réunion</i>	8
<i>Rouen</i>	2
<i>Strasbourg</i>	2
<i>Toulouse</i>	15
<i>Versailles</i>	29
<i>Total</i>	287

Source : ministère de l'Education nationale.

NB : Le nombre d'affaires recensées peut comporter une série contentieuse comme à Rennes (22 requêtes relatives au nouveau régime de notation) ou à Lille (18 requêtes relatives aux obligations de service).

Les récents transferts de personnels n'ont certes pas donné lieu à une action contentieuse significative (seulement 5). Toutefois, le professeur Didier Jean-Pierre, auditionné par votre rapporteur, a conseillé aux collectivités territoriales de **se doter, dès maintenant, d'un service de pré-contentieux juridique**.

3. Le délicat partage des responsabilités entre le chef d'établissement et le président du conseil général ou régional

a) Une répartition subtile des compétences

Les relations entre les exécutifs locaux et les EPLE deviennent plus complexes dans un contexte institutionnel brouillé où les luttes de pouvoir et les replis corporatistes ne sont pas absents. Un équilibre devra être trouvé, d'une part entre **le chef d'établissement qui dispose d'une autorité fonctionnelle sur les agents**, et d'autre part **le département ou la région qui exerce l'autorité hiérarchique**.

Or, les nouvelles compétences accordées aux collectivités peuvent susciter de la part des principaux de collèges et de lycées **des attitudes de défense de leurs pouvoirs** dans un contexte de demande de renforcement de l'autonomie des EPLE. A terme, le ministère de l'Education souhaite parvenir à un équilibre ainsi défini par l'article L. 421-23 du code de l'Education :

- d'une part, les agents affectés dans des EPLE *« sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement »*. Le président du conseil général ou régional est désormais compétent pour accomplir les différents actes relatifs à leur carrière et notamment verser la rémunération, établir la notation, procéder à une mutation, prononcer le placement dans une autre position administrative, assurer le suivi des congés et mettre en œuvre, le cas échéant, une procédure disciplinaire ;

- d'autre part, *« le chef d'établissement... assisté des services d'intendance et d'administration... encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité »*. A ce titre, il :

- assure la responsabilité de l'organisation du travail des agents,
- en vérifie la réalisation,
- participe à l'évaluation des agents,
- propose des mesures disciplinaires et fait appliquer les décisions du président du conseil général ou régional,
- participe au recueil des besoins de formation.

L'article précité du code de l'Education dispose qu'*« une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives »*.

Pour éviter que la position du conseil d'administration de l'EPLE, qui autorise la conclusion de la convention avec la collectivité, n'entre en contradiction avec les intérêts du département, le ministre de l'Education nationale, en réponse à une question écrite sénatoriale¹, a précisé, dans une réponse publiée le 29 décembre 2005 au Journal Officiel du Sénat, que, certes,

¹ Question écrite n° 17226 au ministre de l'Education nationale de M. Yves Krattinger, sénateur socialiste de Haute-Saône.

le conseil d'administration peut refuser d'approuver une telle convention mettant le chef d'établissement dans l'incapacité de l'appliquer, toutefois, l'article L. 421-23 du code de l'Éducation prévoit que « *pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement* ».

Par conséquent, **l'absence temporaire de convention n'empêche pas l'exercice par le président du conseil général ou régional et le chef d'établissement de leurs compétences respectives**, telles qu'elles sont précisées par la loi.

En pratique, l'association des services techniques départementaux précise qu'une relation équilibrée entre département et EPLE pourrait dépendre des éléments suivants :

- veiller à l'existence de marges de manoeuvre pour chacune des deux autorités et à la prise en compte de la situation des établissements et de leur projet dans la contractualisation avec l'EPLE ;
- associer les chefs d'établissements à l'évaluation individuelle des agents ;
- mettre en place un dispositif d'animation et de management pour concrétiser le lien entre les agents et la collectivité territoriale tout au long de l'année, afin de favoriser le sentiment d'appartenance, la compréhension des objectifs de service et le respect des conditions de sécurité et des conditions de travail.

b) L'exemple de la gestion des cantines scolaires

L'article 82 de la loi du 13 août 2004 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, le département ou la région a **une compétence générale sur les services de restauration et d'internat**.

La décentralisation de cette compétence suscite une grande appréhension dans les collectivités concernées : ainsi, selon l'enquête de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation, elles sont **plus de 51 % à juger que le transfert de la compétence « restauration » ne va pas sans difficultés, notamment le contrôle en matière d'hygiène ou de sécurité alimentaires et la qualification des personnels en cuisine** (*annexe*).

Certes, pour compléter ce texte, le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public précise que **les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge**.

Cependant, la parution très tardive de ce décret a contribué à entretenir la confusion dans les collectivités, comme en témoigne plus de 18 % de celles interrogées par l'Observatoire (*annexe*).

De leur côté, les EPLE, en tant que personnes morales de droit public, dotées de conseils d'administration qui règlent par leurs délibérations les affaires de l'établissement, décident de tous les actes de gestion les concernant, à l'exception de ceux pour lesquels la loi attribue expressément compétence à l'Etat et à la collectivité de rattachement.

Il résulte de ces éléments que c'est dans la convention qui doit être conclue entre la collectivité et les EPLE dont elle a la charge, conformément au II de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, que doivent être précisés leurs rôles respectifs, au-delà des compétences expressément déterminées par la loi.

En conséquence, **il appartient dorénavant à la collectivité et à l'établissement de définir ensemble quel est le niveau le plus pertinent pour arrêter les décisions relatives au fonctionnement des services**, dans l'objectif d'assurer conjointement un service public de qualité pour les usagers.

Dans la pratique, les collectivités sont dubitatives sur l'autorité responsable en cas de dysfonctionnement du service, notamment en matière d'hygiène et de sécurité. Certaines avouent même que, dans un contexte d'autonomie grandissante des EPLE, elles auraient préféré que la tarification de la restauration revienne aux chefs d'établissement.

Comme l'a souligné Mme Nicole Le Dieu de Ville, présidente de l'Association nationale des DRH de départements lors de son audition, les transferts de personnels représentent un défi formidable.

Outre qu'ils impliquent une évaluation des nouveaux besoins quantitatifs et qualitatifs, une adéquation des effectifs aux besoins, la recherche d'une nouvelle organisation, les transferts de personnels supposent aussi la transmission, le **cas échéant, de certaines « valeurs territoriales »** : réactivité, prévention des risques, adaptation à la commande publique...

Cependant, la transmission de valeurs si spécifiques n'annonce-t-elle pas le « repli sur soi » de chaque collectivité ?

C. LES RISQUES D'UN DÉSENGAGEMENT DES PARTENARIATS

En effet, à la suite des divers transferts de compétences, on peut se demander si chaque niveau de **collectivité ne va pas être tenté de se concentrer sur ses domaines prioritaires et réduire ses opérations de partenariat.**

Cette question est particulièrement cruciale dans le domaine des routes.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat,

avait laissé à l'Etat la maîtrise d'ouvrage des voiries nationales. Pour financer ces travaux, l'Etat, par le biais des contrats de plan Etat-régions, bénéficie de financements complémentaires des régions, mais également de ceux des départements, des établissements publics de coopération intercommunale et des communes.

L'Etat, dans le cadre de sa mission d'assistance aux communes (**loi n° 2001-1168 dite loi MURCEF du 11 décembre 2001**), assure le conseil, l'assistance et la maîtrise d'œuvre des travaux routiers des communes par l'intermédiaire des directions départementales de l'équipement.

Le département, quant à lui, assure seul la maîtrise d'ouvrage des voiries départementales. Il participe, à travers les contrats de plan Etat-régions, au financement des travaux réalisés sur la voirie nationale. Il a également la faculté de subventionner les projets d'investissement communaux, notamment pour leur voirie communale.

1. Les effets ambigus du décroisement

S'agissant des investissements de développement du réseau, réalisés dans le cadre des contrats de plan, le Parlement a validé l'idée d'un décroisement des financements entre l'Etat et les départements, parce que les masses financières en jeu paraissaient à peu près équivalentes.

Mais, après analyse, l'application des mesures de la loi et du principe du décroisement devrait conduire à un transfert significatif de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Ceci est, pour une bonne part, dû au bénéfice du fonds de compensation de la TVA auquel la loi rend désormais éligibles les fonds de concours des collectivités.

Cette mesure est donc, en principe, positive pour les collectivités, en particulier pour les régions.

Toutefois, l'Etat a considéré qu'elle ne devait pas être considérée isolément, mais comme un élément de l'ensemble de l'édifice législatif, ce qui peut conduire à des ajustements, voire des retraits, dans d'autres domaines.

Les régions, qui sont aujourd'hui des partenaires majeurs de l'Etat pour le financement de toutes les routes nationales, sont appelées à s'engager demain aux côtés des départements et à accepter de financer les projets routiers communs.

Les régions ont en effet un rôle essentiel en matière d'infrastructure de transports.

Sur la période 2000-2006, elles ont été le premier contributeur net au financement des routes dans les contrats de plan Etat-régions (CPER), les régions ont investi 1,6 milliard d'euros dans le réseau transféré aux

conseils généraux, alors que les départements ont versé 988 millions et l'Etat 860 millions.

Le renouvellement de ces contrats et le niveau des engagements conditionnent donc une grande partie de l'avenir routier dans les départements.

Leur rôle de coordination a été consacré par **l'article 17 de la loi du 13 août 2004 à travers le schéma régional des infrastructures et des transports** qui doit définir les priorités d'action à moyen et long terme pour les routes. Mais beaucoup de départements se demandent si leurs investissements ne seront pas assortis de contreparties.

2. L'avenir des contrats de projets Etat-régions

L'enjeu est en particulier de savoir si les régions contribueront encore, à l'avenir, aux efforts de modernisation du réseau transféré engagés par les départements ou si elles contractualiseront avec l'Etat sur le réseau d'intérêt national.

Les régions ont déjà demandé « un desserrement du calendrier » prévu d'ici la fin de l'année pour la signature des nouveaux contrats de projets.

Certaines déclarations peuvent être de nature à inquiéter les autres collectivités.

A l'annonce par le Premier ministre, le 12 septembre, d'ouvrir effectivement le « *champ des négociations* », l'Association des régions de France (ARF) a réagi favorablement en « *prenant acte de cette décision* ». Elle demande « *une augmentation des enveloppes dédiées aux futurs CPER* » et la prise en compte de nouvelles thématiques.

L'ARF affiche par ailleurs ses réticences à l'ouverture des contrats aux autres collectivités. « *Le couple Etat-régions demeurant le pivot des CPER, en cas de contractualisation directe de l'Etat avec d'autres niveaux de collectivités, les régions se réservent le droit de ne pas participer, notamment financièrement, aux projets contractualisés* ».

3. L'impact de la restructuration des services de l'Etat

On a rappelé la réforme entreprise dans les services déconcentrés de l'Etat en matière routière. Les DIR et les services régionaux ne devraient plus compter que 9 000 agents.

Toutes les directions départementales sont en train de se doter d'une nouvelle organisation. Or, avec des formes diverses, elles se caractérisent par « un resserrement » des implantations territoriales, selon l'expression employée par le ministère, dont il est attendu une amélioration de la qualité des prestations.

Concrètement, l'implantation des DDE est revue avec des effectifs qui passent de quelque 75 000 agents à environ 36 000. Elle se traduit par une diminution importante des circonscriptions, amputées en moyenne de moitié.

Il est prévu des correspondants territoriaux secondés par des assistants répartis entre les implantations parfois deux fois moins nombreuses qu'avant la réforme.

A titre d'exemple, en matière d'instruction des permis de construire, le regroupement de centres d'instructions pour constituer des unités de taille plus importante doit permettre d'une part de résoudre les problèmes chroniques que rencontrent de nombreux centres fragilisés par la moindre absence, d'autre part de rendre un service plus performant, qu'il s'agisse notamment de l'accueil et de l'information des pétitionnaires ou de la qualité juridique des actes.

Ces restructurations inquiètent les départements. Plusieurs conséquences pourraient en résulter :

- un *risque pour le service de proximité* : la fermeture des circonscriptions, si elles touchent surtout les prestations aux petites communes de moins de 10 000 habitants, n'épargnera pas non plus les prestations techniques offertes aux départements et le contact avec les élus ; ils s'interrogent en particulier sur l'activité « des points d'appui locaux » ;

- le *champ laissé libre aux bureaux d'études* : tandis que les DDE se désengagent, les élus constatent « la montée en puissance » des bureaux d'études implantés dans les grandes villes et de leurs antennes locales ; ceci accroît l'écart entre les collectivités qui ont la possibilité de s'adresser à des bureaux d'études et les autres.

Par ailleurs, la question du transfert des parcs d'équipement risque de se poser dans un proche avenir.

4. La future réforme des parcs d'équipement

Pour laisser le temps de mener une réflexion concertée et de laisser jouer le dialogue social, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu dans son article 104-I une disposition renvoyant l'examen de l'évolution des parcs **d'équipement à l'issue d'un rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.**

Dans cette perspective a été confiée en septembre 2004 à M. Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'Etat, **une mission de réflexion sur les parcs d'équipement associant l'ensemble des partenaires concernés** : les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, notamment des conseils généraux et des personnels.

Cette mission, conduite de manière approfondie, s'est déroulée sur plus d'un an et a fait l'objet d'un **rapport remis en janvier 2006**.

L'option qui se dégage du rapport est celle du **transfert du parc au département avec une mise en œuvre souple pouvant aller jusqu'à un certain partage du parc, si besoin, entre l'Etat et le département**.

Même si le rapport souligne l'importance de la phase préparatoire pour éviter toute rupture du service public et l'opportunité de conventions adaptées « au terrain », les départements s'attendent à de nouveaux transferts, notamment parce que ces parcs travaillent essentiellement pour eux.

Or, cette option soulève trois séries de problèmes : financiers, de transfert de biens, et au regard du personnel :

- S'agissant **des biens**, il faut noter que le régime de propriété est actuellement très « entremêlé » et qu'il s'agit de trouver la solution la plus opérationnelle.

La question de la gestion future des parcs mériterait d'être étudiée sous l'angle du regroupement des activités avec des possibilités de synergies au niveau des SDIS, des laboratoires ...

La solution passera sans doute par la signature de conventions portant en particulier sur le volume d'activité, la viabilité hivernale et les aspects financiers, assez complexes à mettre au point.

- Sur **les personnels**, la question est plus délicate encore : si, pour les fonctionnaires, la loi de 2004 s'applique pleinement, pour les ouvriers, il n'existe pas de statut d'ouvrier territorial.

Or, il s'agit d'une question sensible pour les organisations syndicales. Se posent également les problèmes du détachement de longue durée et de la mise à disposition de ces personnels.

S'agissant de la création d'un **statut d'ouvrier territorial**, deux variantes sont en effet possibles, soit un statut commun, soit la création d'un statut « jumeau » parallèlement au statut d'ouvrier d'Etat dont le coût resterait à déterminer.

On peut estimer à 8 000 le nombre d'ouvriers concernés. Il y a des risques de disparité au sein des ouvriers des parcs si seules les nouvelles recrues intégraient le statut local. Il faut noter également le cas de départements qui ne recruteraient pas ou peu et qui souhaitent plutôt redéployer leurs effectifs vers d'autres services.

- **Par ailleurs, ce personnel bénéficie d'un régime spécifique de retraite** qui cumule les avantages de la fonction publique (les émoluments sont assis sur les salaires des six derniers mois) et ceux du régime général (assiette comportant la rémunération de base et les rémunérations accessoires).

Surtout, il est financé à 75 % par le budget d'Etat. Qu'en sera t-il à l'avenir ? Dans quelle mesure les collectivités seront-elles amenées à contribuer à ce régime ? Les conditions du maintien de ce régime de retraite et

les conséquences financières pour les départements d'un transfert nécessitent au préalable la plus grande transparence et des garanties sérieuses.

Avant d'engager une telle réforme, un recensement des besoins particuliers à court et moyen terme, département par département, apparaît indispensable.

*

Compte tenu des transferts en cours, **il apparaît prématuré d'envisager, à court terme, un nouveau transfert de cette importance**, sans qu'au préalable toutes les incertitudes statutaires et financières aient été levées et qu'une méthode, préalablement définie, ait été arrêtée de manière conjointe.

CONCLUSION

Inscrit dans l'Acte II de la décentralisation, le transfert aux collectivités territoriales de 93 000 agents TOS du ministère de l'Education employés dans les collèges et lycées et de 30 000 agents des DDE, qui se présentait, il y a un an à peine, de manière assez problématique, est en voie de s'accomplir de manière relativement satisfaisante.

Le présent rapport de l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat dresse **un bilan globalement satisfaisant** de cette opération, notamment sur la base des résultats d'une enquête exceptionnelle menée auprès de toutes les collectivités territoriales.

Elle confirme que la crise initiale, largement due à l'impréparation de la réforme, a été surmontée, grâce à la mobilisation exceptionnelle des départements et des régions. En 2006, les TOS ont massivement fait le choix d'une intégration dans une fonction publique territoriale, quasiment « plébiscitée ». Le pré-positionnement des personnels DDE laisse penser que leur intégration dans cette même fonction publique, le 1^{er} janvier 2007 prochain, pourrait également avoir lieu dans un contexte apaisé.

Au terme de cette étude, trois observations principales se dégagent :

1) au stade actuel des transferts, il ne peut s'agir que d'un bilan d'étape.

Près de la moitié des TOS n'ont pas encore exercé leur droit d'option et le bilan de l'exercice de ce droit par les personnels gestionnaires n'est pas encore connu avec précision ; pour les personnels DDE, le choix ne sera ouvert qu'en 2007.

Par ailleurs, on l'a vu, d'importants arbitrages sur le niveau des compensations financières sont encore en attente.

Aussi, la présente étude ne peut constituer qu'un rapport d'étape, en attendant un bilan plus exhaustif qui ne pourra pas être dressé avant 2008 (TOS) ou 2010 (DDE).

2) Parmi les facteurs de réussite, on doit surtout retenir l'amélioration progressive de la concertation avec les collectivités et les différents acteurs concernés.

Au niveau national, la concertation avec les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD), l'Association des régions de France (ARF) et les administrations centrales a été très bénéfique.

Une dynamique de concertation avec les collectivités s'est progressivement mise en place notamment pour parvenir à dimensionner les effectifs à transférer et définir l'organisation et les conditions d'accueil des agents. Cette phase d'explication et de clarification complémentaire des principes de la décentralisation a fortement contribué à faire converger les approches de l'Etat et des collectivités sur les moyens à transférer.

Les relations des acteurs locaux avec les organisations professionnelles qui ont été fréquentes, ont également joué un rôle certain. Des réunions régulières ont été tenues pour débattre du calendrier, des modalités de la décentralisation et de la préparation des textes. Ces réunions ont souvent été complétées par des réunions techniques particulières

Tous ces éléments, développés dans le cadre du présent rapport, constituent une sorte de « vade-mecum des transferts » qu'il serait utile d'appliquer à l'avenir.

3) Pour les collectivités, deux défis majeurs seront à relever au cours des prochaines années pour réussir pleinement ces transferts.

D'une part, comme l'ont souligné les nombreuses personnes auditionnées, il leur faudra parvenir à **adapter leurs outils de gestion des ressources humaines et à construire une véritable culture collective** : avec notamment une organisation des ressources humaines à revoir, une politique d'emploi au plus près des bassins d'emplois à inventer, une culture locale de service public à bâtir, une harmonie à établir entre les acteurs locaux, et la confiance des personnels à gagner.

Or, ceci passe par des moyens humains et matériels que les collectivités craignent de ne pas pouvoir mobiliser tant leurs autres champs de responsabilités se sont développés et diversifiés (handicap, RMI...).

D'autre part, **de réelles menaces financières pèsent sur l'avenir de la réforme avec** notamment la perspective de l'alignement des régimes de primes et indemnités et la mise en évidence de coûts non compensés liés à la nécessité de recruter, de mieux former, de remettre à niveau et d'investir.

D'autres bilans d'application de ces transferts seront donc nécessaires à l'issue des périodes d'option et pourront apporter les ajustements opportuns. Dans cette perspective, l'Observatoire de la décentralisation formule les propositions suivantes :

PROPOSITIONS

I/ MIEUX PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS

1. **Etablir** un inventaire préalable et contradictoire des emplois concernés, au niveau de chaque collectivité, par une autorité indépendante ;
2. **Définir** conjointement une méthode de décompte (clarification des notions d'équivalent temps plein et d'emplois pleins) et un périmètre des emplois, prenant en compte et en détail tous les grades, recueillant l'accord des collectivités concernées ;
3. **Adapter** le dispositif aux spécificités de l'outre-mer (ex : place des contrats aidés et des non titulaires) ;
4. **Prendre en considération la sous-dotation éventuelle des services territoriaux de l'Etat avant transferts (spécificités liées aux problèmes de vacances d'emplois, de recrutements insuffisants, zones difficiles etc...) pour ajuster le volume d'emplois transférés aux collectivités ;**
5. **Améliorer** les conditions de préparation des décrets d'application des transferts : transparence, délai de publication plus court, consultation des collectivités... ;
6. **Prévoir** un calendrier défini en accord avec les collectivités d'accueil, tenant compte, le cas échéant, des contraintes spécifiques locales ;
7. **Mettre en place dès le départ des instances de concertation : au niveau national, avec les représentants des associations de collectivités territoriales et de leurs personnels ; au niveau local, autour des préfets et des présidents des exécutifs locaux, avec les organisations professionnelles (par exemple, des commissions tripartites locales) ;**
8. **Adapter** les statuts particuliers de la fonction publique territoriale en tenant davantage compte de l'avis des instances consultatives nationales (ex : Commission de suivi des transferts) et du Parlement ;
9. **Généraliser** des mesures d'accompagnement et de suivi pour régler les situations les plus délicates : primes de mobilité en fonction du lieu de résidence, examen individuel par des cellules d'accompagnement... ;
10. **Définir un « vade-mecum » du bon déroulement des transferts à l'usage des différents acteurs locaux concernés.**

II/ AMÉLIORER LES CONDITIONS FINANCIÈRES ET DE GESTION DES TRANSFERTS

11. **Faire précéder** le transfert de personnels par la détermination précise, pour chaque collectivité, poste par poste, du montant et des modalités des compensations financières dont elle bénéficiera ;
12. **Prévoir la compensation de l'intégralité des régimes indemnitaires des personnels transférés ;**
13. **Compenser les emplois vacants ou disparus sur la base du coût médian de grade des agents et non sur la base du coût « au pied de corps¹ » ;**
14. **Prévoir une dotation spécifique destinée à couvrir l'accroissement des frais de gestion générés par les transferts ;**
15. **Établir**, à l'échéance de l'exercice du droit d'option (2 ans), par chaque collectivité, un premier bilan de ses dépenses réelles (directes et indirectes) induites par les transferts de personnels ;
16. **Prévoir** une « clause de revoyure » dans la loi permettant de réexaminer, en cas de dérapages, le volet financier correspondant aux transferts de personnels, sur le modèle du RMI/RMA ;
17. **Appliquer aux personnels d'encadrement transférés les mêmes ratios d'encadrement que pour les services de l'Etat ;**
18. **Mettre en œuvre** un plan de formation pour les personnels transférés, adapté aux besoins des collectivités ;
19. **Garantir** la pérennisation des partenariats financiers sur les grands projets d'investissements (ex : contrats de projet) ;
20. **« Solder » le bilan financier de chaque transfert avant de passer à une nouvelle étape** (par exemple, en cas de transferts des personnels des parcs d'équipement, toutes les questions pendantes sur les transferts des TOS et des agents des DDE devront avoir fait l'objet d'une compensation à due concurrence).

¹ C'est-à-dire sur la rémunération d'un agent nouvellement recruté.

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa réunion du mercredi 8 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Puech, **président, l'Observatoire de la décentralisation** a procédé à l'examen du rapport de **M. Eric Doligé, rapporteur**, sur le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) du Ministère de l'Education nationale et celui des personnels des Directions Départementales de l'Equipement (DDE), prévu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

M. Eric Doligé a, tout d'abord, rappelé que les interrogations des présidents de conseils généraux et régionaux et les mouvements de grèves déclenchés chez les personnels TOS à l'annonce des transferts des personnels de l'Education nationale et de l'Equipement justifiaient un bilan d'étape, deux ans après l'entrée en vigueur de l'Acte II de la décentralisation.

Il a précisé que son rapport a été établi sur la base d'une trentaine d'auditions et des résultats d'un questionnaire approfondi adressé, fin mai 2006, à toutes les collectivités territoriales concernées et auquel, pour les DDE, plus d'un tiers des départements ont répondu (soit 36), et pour les TOS, près de 50 % des départements et des régions.

Il a fait ensuite un triple constat :

- 1) malgré leur ampleur (93 000 TOS et 30 000 agents DDE concernés), ces transferts ont fait l'objet d'une préparation insuffisante qui aurait pu compromettre la continuité du service public;
- 2) ces difficultés ont pu être progressivement surmontées, grâce à la mobilisation des collectivités ;
- 3) pour l'avenir, de redoutables défis, notamment financiers, restent à relever.

Sur le premier point, **M. Eric Doligé** a souligné l'absence d'état des lieux préalable, le « flou » sur le mode de calcul et le périmètre des emplois transférés, et d'une façon générale, le déficit de communication de la part de l'État. Pour les TOS, des écarts sont observés entre les souhaits des collectivités et le nombre de postes transférés par l'État, ces écarts pouvant porter sur plus de 80 postes dans 8,5 % des collectivités. En outre, les textes d'application de ces transferts ont été pris tardivement (comme les décrets définissant les conditions d'accueil et de recrutement de ces agents dans les nouveaux cadres d'emplois spécifiques) ou pas encore (comme la loi relative à la fonction publique territoriale qui doit encore passer en seconde lecture devant le Parlement). Du fait de ces retards, le recrutement d'agents TOS à la rentrée 2006 pour remplacer les départs n'a pas toujours été possible. Au niveau des DDE, les divergences sont également importantes : un quart des départements observent plus de 20 postes « manquants ». Or, pour lever les blocages, le dialogue entre l'Etat et les collectivités n'a pas été aisé : les collectivités témoignent de leur difficulté à obtenir des renseignements de la part de services de l'Etat peu coopératifs, les discussions ayant paru souvent trop « verrouillées » au niveau central.

Ensuite, **M. Eric Doligé** a estimé que la crise initiale n'a pu être surmontée que grâce à la mobilisation exceptionnelle des départements et des régions qui ont su s'adapter au calendrier soutenu de la phase préparatoire, réussir le transfert des services concernés et préparer l'exercice du droit d'option. Il a également souligné le rôle central des instances de concertation (commission nationale de conciliation, commission consultative d'évaluation des charges, commission de suivi des transferts), si bien que le bilan d'étape des transferts semble aujourd'hui plutôt encourageant. Ainsi, pour les TOS, la fonction publique territoriale (FPT) connaît donc un quasi « plébiscite » puisque près de 75 % des TOS ont opté en sa faveur. 3 500 agents non titulaires de droit public ont été transférés dès le 1er janvier 2006 et ont vocation à devenir des agents non titulaires de la FPT. En revanche, l'État ayant souhaité garder leur

maîtrise dans le cadre de sa politique nationale de l'emploi, la loi n'a pas prévu le transfert des contrats aidés. Pour les DDE, le transfert est également en bonne voie : le ministère a fixé au 15 novembre 2006 la date de signature des arrêtés d'affectation, compte tenu des dates prévisionnelles de tenue des commissions administratives paritaires (CAP) et de l'établissement des arrêtés de transfert des services dont la signature est prévue avant le 15 décembre 2006.

Cependant, **M. Eric Doligé** a relevé trois problèmes majeurs. D'une part, il a mentionné le déficit de cadres : pour les DDE, 70% des départements interrogés estiment que le transfert des personnels d'encadrement est insuffisant ; pour les TOS, environ 400 postes d'encadrement seulement ont pu être transférés au titre des personnels supports (alors qu'ils étaient 750 dans l'administration centrale).

D'autre part, il a indiqué que le volet financier constitue une véritable « bombe à retardement » pour les collectivités, du fait notamment de la faiblesse de la compensation des emplois disparus ou vacants, de la non compensation « au réel » de l'alignement des indemnités des agents transférés sur celles de leurs collègues de la fonction publique territoriale et de la dégradation, d'ici 2015/2020 des comptes de la CNRACL. Il a évoqué d'autres coûts « cachés », certes difficiles à évaluer, mais qui préoccupent vivement les collectivités comme les créations de postes d'encadrement nécessaire pour assurer un service public de qualité, l'acquisition ou la rénovation des locaux, les frais d'assurances et de contentieux et l'éventuel transfert de 6 à 8 000 ouvriers des parcs d'équipement.

Enfin, **M. Eric Doligé** a indiqué que pour l'avenir, de redoutables défis resteraient à relever concernant la gestion et la pérennité des partenariats entre les différentes collectivités publiques. En matière de gestion, par exemple, il a relevé que l'afflux de ces dizaines de milliers de personnels, notamment dans les régions, représente un enjeu considérable en termes de ressources humaines : une véritable culture collective sera à construire, une politique de

formation professionnelle à définir et des recrutements supplémentaires à effectuer.

En conclusion, **M. Eric Doligé** a souligné que :

1) au stade actuel des transferts, on ne peut établir qu'un rapport d'étape. Un bilan exhaustif ne pourra pas être dressé avant 2008 (TOS) ou 2010 (DDE).

2) parmi les facteurs de réussite, on doit surtout retenir l'amélioration progressive de la concertation avec les collectivités et les différents acteurs concernés dont il serait utile de tirer une sorte de « vade-mecum » en vue des futurs transferts (ex. les parcs d'équipement).

3) L'Observatoire doit faire des propositions pour que l'État soit mis en face de ses responsabilités.

Puis il a présenté vingt propositions pour mieux préparer les transferts et améliorer leurs conditions financières et de gestion.

M. Jean Puech a salué le travail du rapporteur en soulignant l'ampleur des auditions menées et l'intérêt de l'enquête sur « le vécu » des collectivités territoriales. Il a insisté sur le fait que le bon déroulement des transferts s'expliquait essentiellement par l'implication des collectivités sur le terrain.

M. Michel Mercier a également approuvé l'analyse du rapporteur. Il a considéré que la situation était encore plus difficile pour les régions que pour les départements, car elles n'avaient pas (ou peu) de personnels d'exécution, le principal enjeu résidant dans l'établissement de nouveaux rapports sociaux avec ces personnels. Enfin, il a précisé, concernant les parcs d'équipement, qu'il existait déjà, dans certains départements, des ouvriers territoriaux disposant d'un statut spécial et que ces parcs travaillent à l'heure actuelle à 95 % pour les départements, ce qui est une difficulté au regard de la réglementation des marchés publics.

M. Philippe Darniche a estimé que ce rapport était un révélateur et pouvait susciter une mobilisation. Il s'est demandé si l'Etat ne jugerait pas qu'il avait eu raison de ne pas compenser correctement ces transferts puisque les collectivités avaient réussi à remettre à niveau les équipements et à accueillir les personnels. Dans ces conditions, il existe un risque qu'il continue dans cette voie. Aussi, a-t-il reproché à l'Etat de venir critiquer la hausse de la fiscalité locale et en imputer la responsabilité aux collectivités territoriales.

Puis, l'Observatoire a adopté les conclusions du rapporteur.

M. Jean Puech a conclu en précisant que le rapport mettait en évidence les mauvaises conditions du transfert, tout en soulignant les résultats satisfaisants obtenus par les collectivités territoriales.

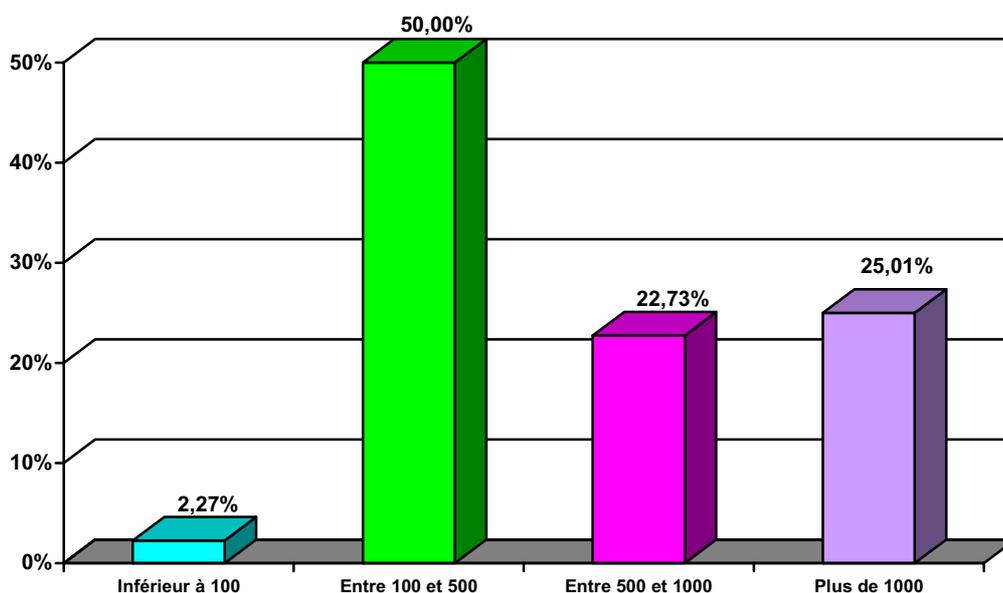
ANNEXE 1 :

ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS SUR LES TRANSFERTS DES PERSONNELS TOS

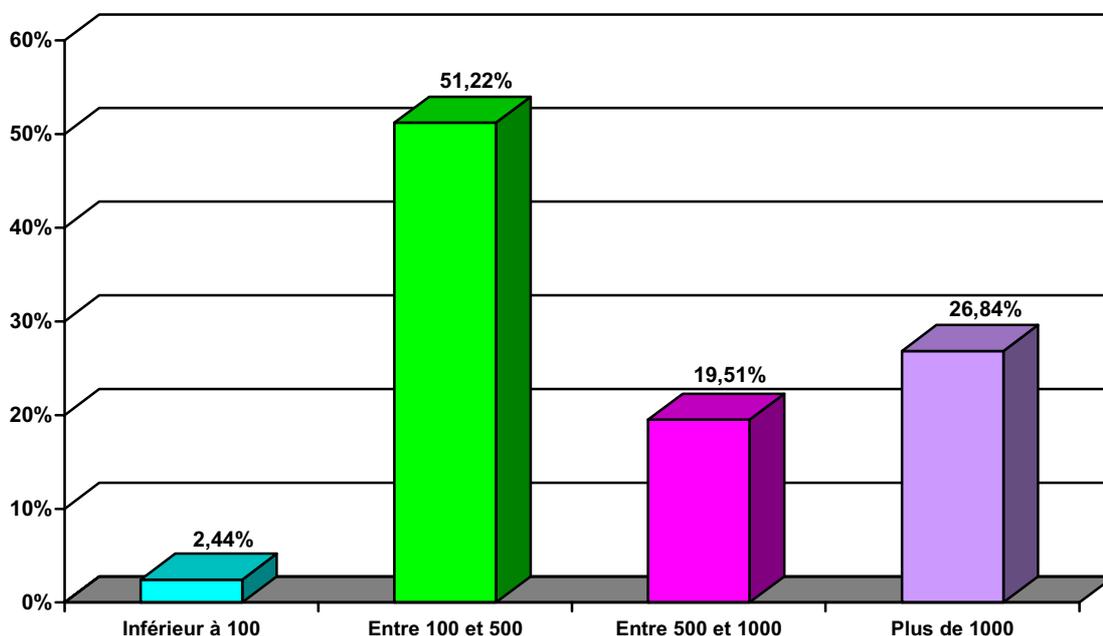
Les départements et les régions ont été réceptifs à l'enquête lancée par votre rapporteur sur les transferts des personnels TOS. **55 collectivités territoriales, répartis entre 45 départements et 10 régions, y ont répondu.**

La plupart exprime un **besoin important en personnels TOS** : de fait, le nombre de personnels que l'Etat prévoit de leur transférer est jugé insuffisant par plus de 57 % des collectivités interrogées (*graphiques 1 et 2*).

Graphique 1 - Combien d'agents TOS l'Etat envisage-t-il de vous transférer ?

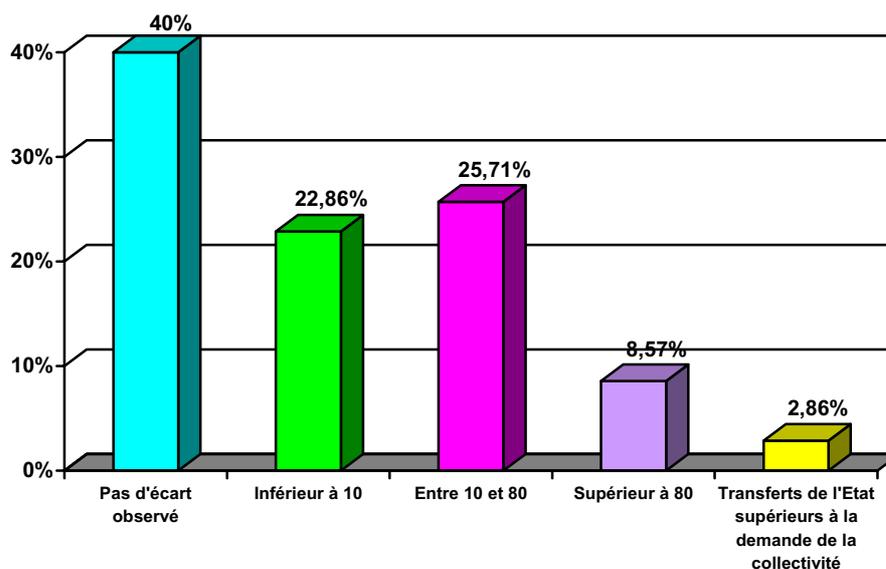


Graphique 2 - A combien évaluez-vous le nombre de TOS dont votre collectivité a besoin ?



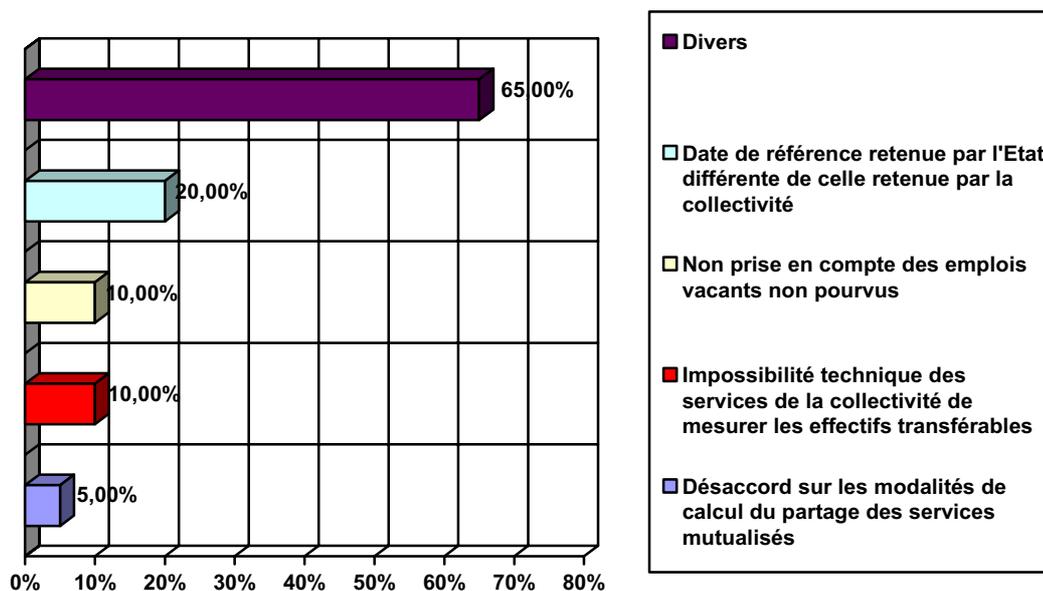
Lorsque des **écarts** sont observés entre les souhaits de la collectivité et le nombre de transferts envisagés par l'Etat, ils peuvent être importants et ainsi porter sur plus de 80 postes, comme c'est par exemple le cas pour 8,5 % des collectivités (*graphique 3*).

Graphique 3 - A combien s'élève l'écart entre le nombre de TOS que l'Etat prévoit de vous transférer et le nombre de TOS que vous souhaitez ?



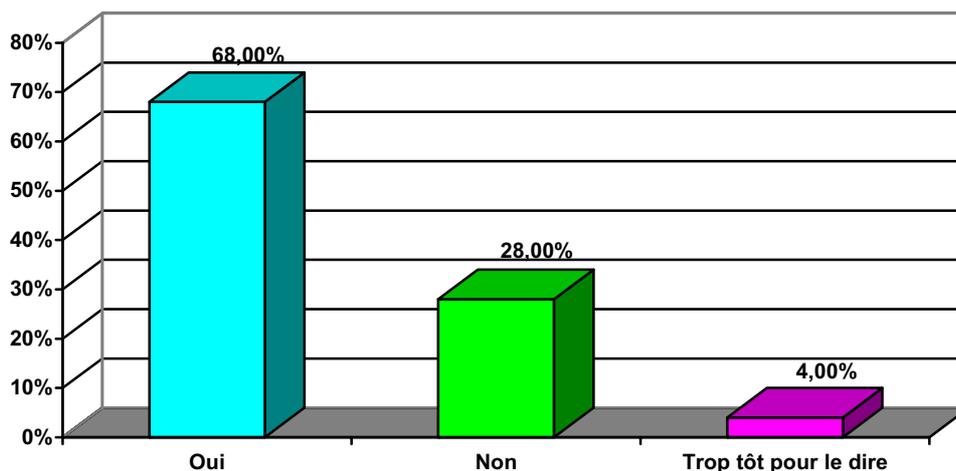
Les **raisons** invoquées pour expliquer ces écarts sont très diverses : la différence entre la date de référence retenue par l'Etat et celle retenue par la collectivité, l'impossibilité technique des services de la collectivité de mesurer les effectifs transférables, la non-prise en compte des emplois vacants non pourvus, le désaccord sur les modalités de calcul du partage des services mutualisés etc... (graphique 4).

Graphique 4 - Comment expliquez-vous l'écart constaté ?*

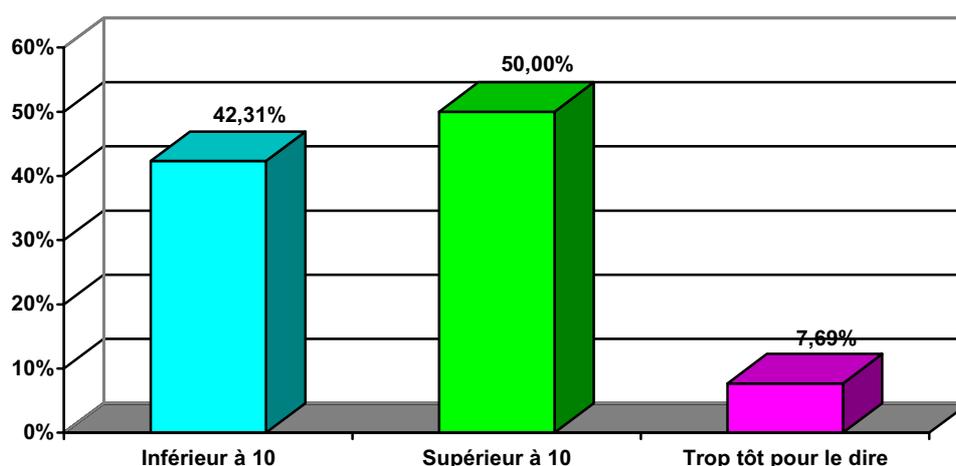


Par conséquent, les collectivités territoriales interrogées sont 68 % à juger devoir procéder à des **recrutements supplémentaires** (*graphique 5*), la moitié d'entre elles estimant ces recrutements supérieurs à 10 postes (*graphique 6*).

Graphique 5 - Envisagez-vous de procéder à des recrutements supplémentaires ?

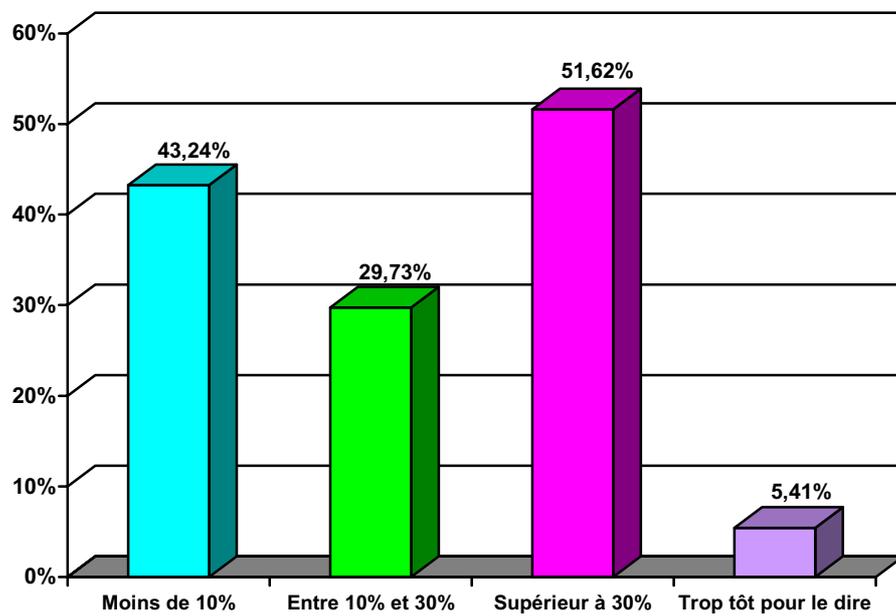


Graphique 6 - Si oui, combien de TOS supplémentaires comptez-vous recruter ?



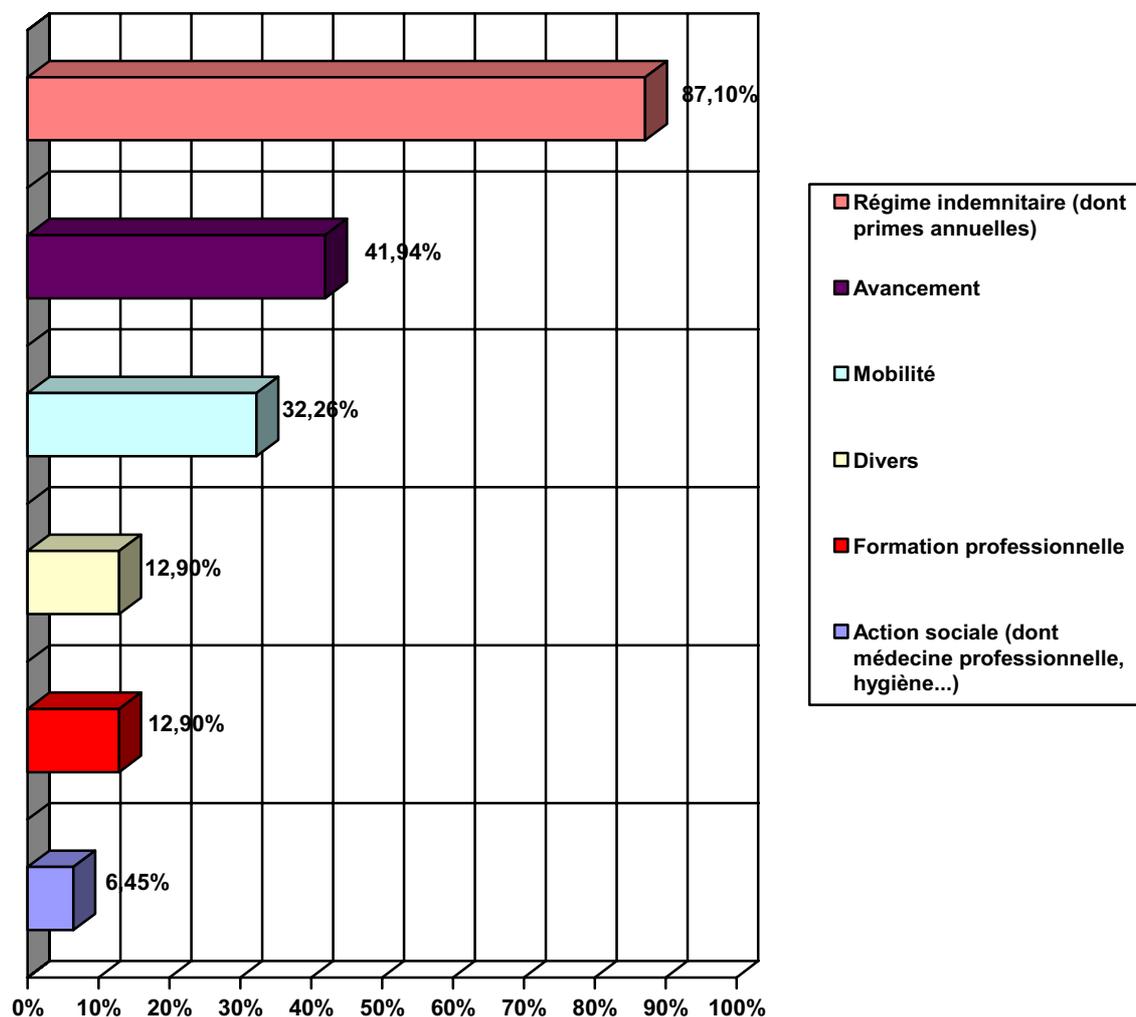
Pour l'exercice du **droit d'option**, les choix en faveur de la fonction publique (FPT) semblaient encourageants au moment de l'enquête de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation : dans plus de la moitié des collectivités territoriales, plus d'un tiers des TOS avaient choisi la FPT (*graphique 7*).

Graphique 7 - Dans votre collectivité, quel pourcentage de TOS a choisi la fonction publique territoriale ?



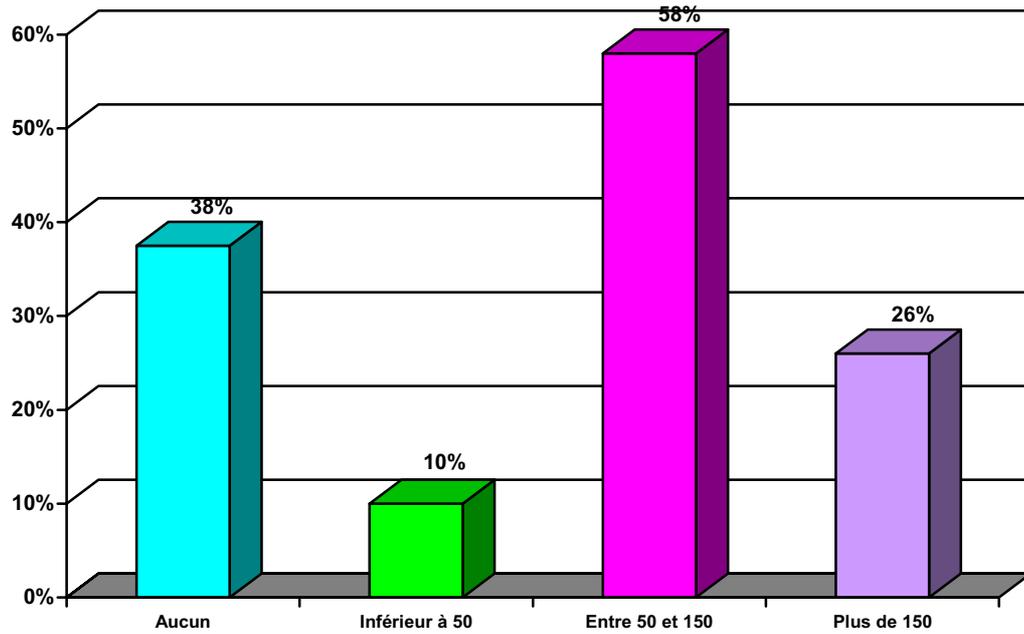
Ce succès démontre que la FPT est jugée attractive en raison (dans l'ordre) du régime indemnitaire, des possibilités d'avancement, de mobilité, de formation professionnelle et d'action sociale (*graphique 8*).

Graphique 8 - Qu'est-ce qui, selon vous, rend la fonction publique territoriale attractive ?*



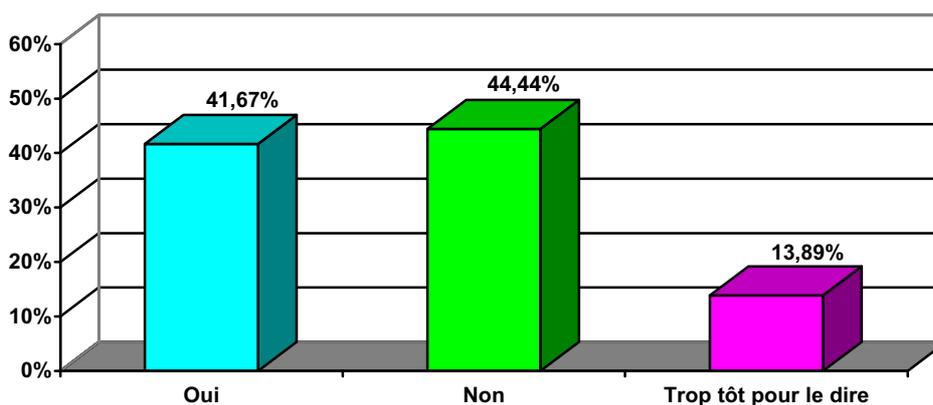
S'agissant des **contrats aidés**, leur nombre dans les collèges et lycées est estimé à un niveau élevé par les collectivités : près du tiers de celles-ci en répertorient plus de 150 (*graphique 9*).

Graphique 9 - Actuellement, combien de contrats aidés avez-vous dans les établissements scolaires de votre collectivité ?

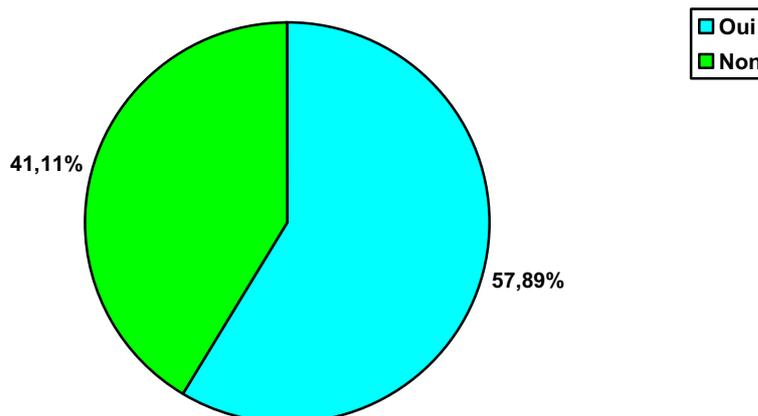


Quant à leur pérennisation, les collectivités sont encore partagées, 41,6 % projetant de les maintenir et 44,4 % d'y renoncer (*graphique 10*), et ce, bien qu'elles soient majoritaires (près de 58 %) à répondre que la compensation financière de la part patronale attachée à ces contrats leur a été versée par l'Etat (*graphique 11*).

Graphique 10 - Ces emplois aidés seront-ils pérennisés ?



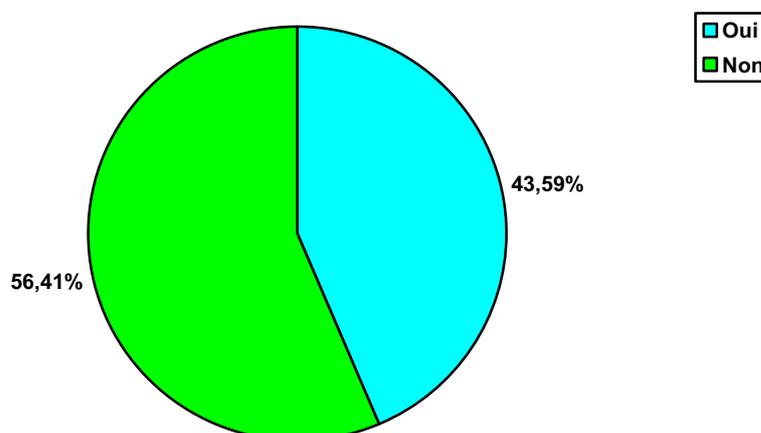
Graphique 11 - Pour chaque contrat aidé, la compensation financière de la part patronale vous a-t-elle été versée par l'Etat ?



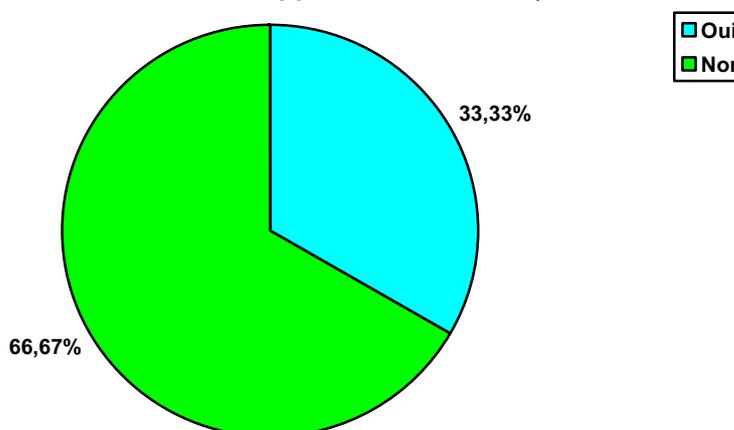
Sans doute la raison de leur faible enthousiasme pour les contrats aidés réside-t-elle, plus largement, dans le caractère jugé insuffisant par les collectivités territoriales des **compensations financières relatives aux transferts de l'ensemble des personnels TOS** (*graphiques 16 à 22*) : ainsi, sont jugées insuffisantes par les collectivités les compensations financières relatives aux rémunérations (à 56,4 %), aux éléments accessoires de la rémunération comme les astreintes, les permanences ou les heures supplémentaires (à 66,6 %), au régime indemnitaire (à 93,8 %), aux fractions d'emploi (à 90 %), à la médecine préventive (à 93,6 %), à la formation continue (à 97,8 %) et au compte-épargne-temps (à 60 %).

Postes pour lesquels les compensations financières sembleraient être suffisantes :

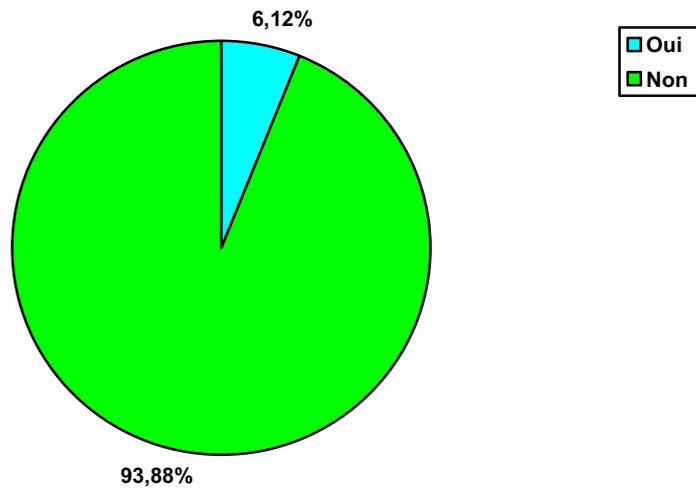
Graphique 16 - Rémunérations



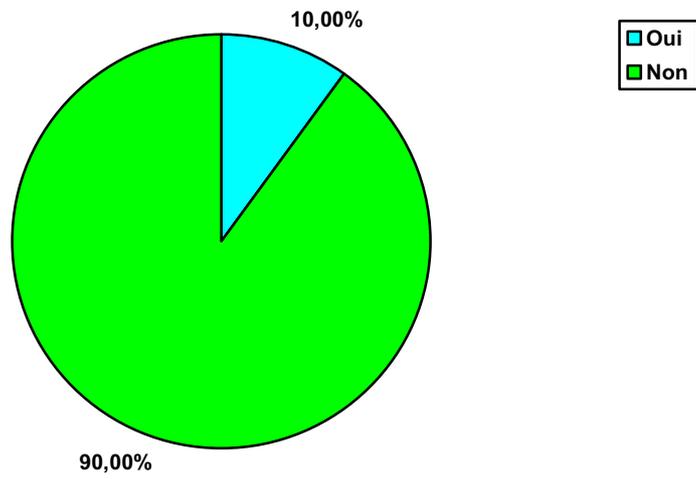
Graphique 17 - Eléments accessoires à la rémunération (astreintes, permanences, heures supplémentaires, etc...)



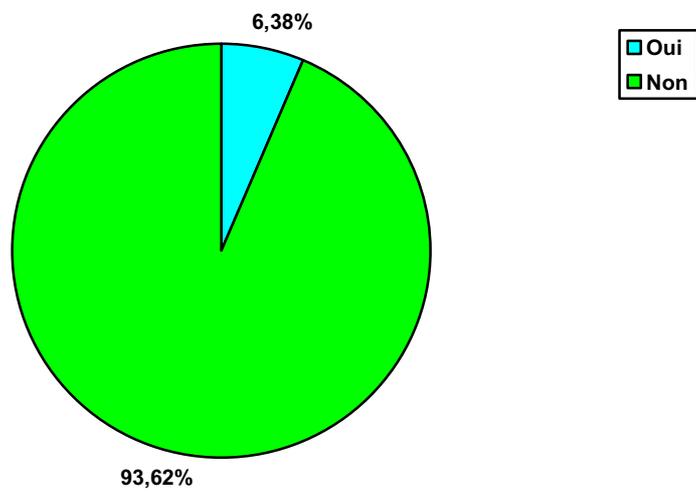
Graphique 18 - Régime indemnitaire (dont le 13e mois)



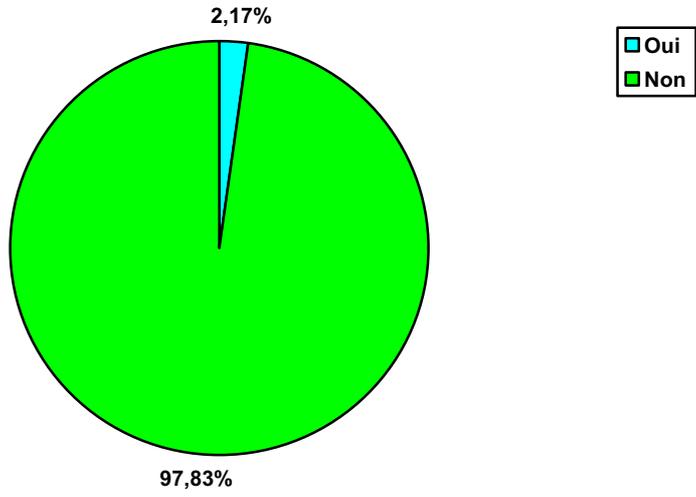
Graphique 19 - Fractions d'emploi



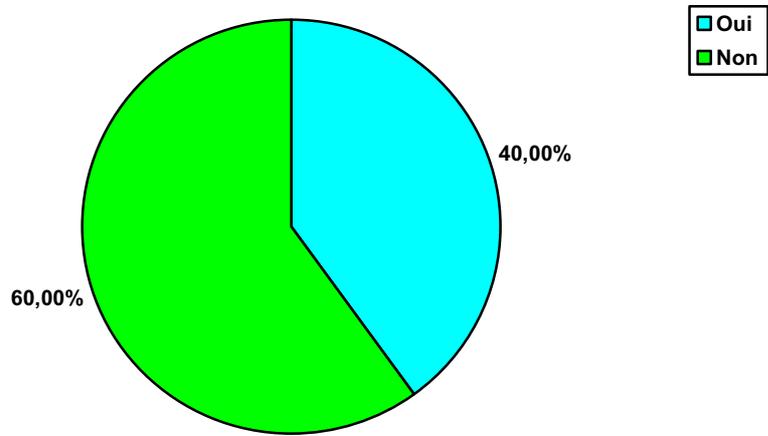
Graphique 20 - Médecine préventive



Graphique 21 - Formation continue

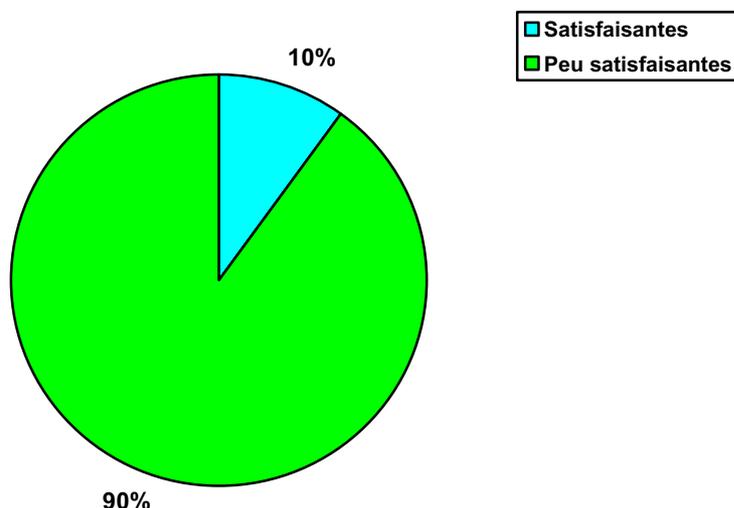


Graphique 22 - Compte-épargne-temps



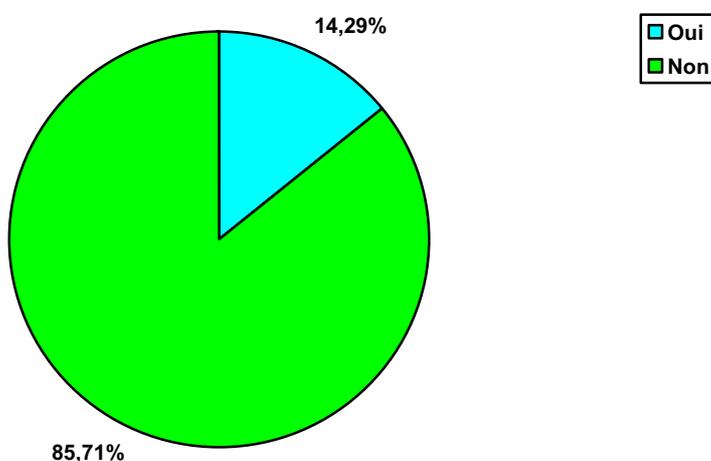
Le caractère jugé insuffisant des compensations financières révèle l'insatisfaction des collectivités (90 % d'entre elles) quant aux **modalités de calcul de la compensation financière** des personnels TOS (*graphique 12*).

Graphique 12 - Estimez-vous que les modalités de calcul de la compensation financière des personnels TOS sont

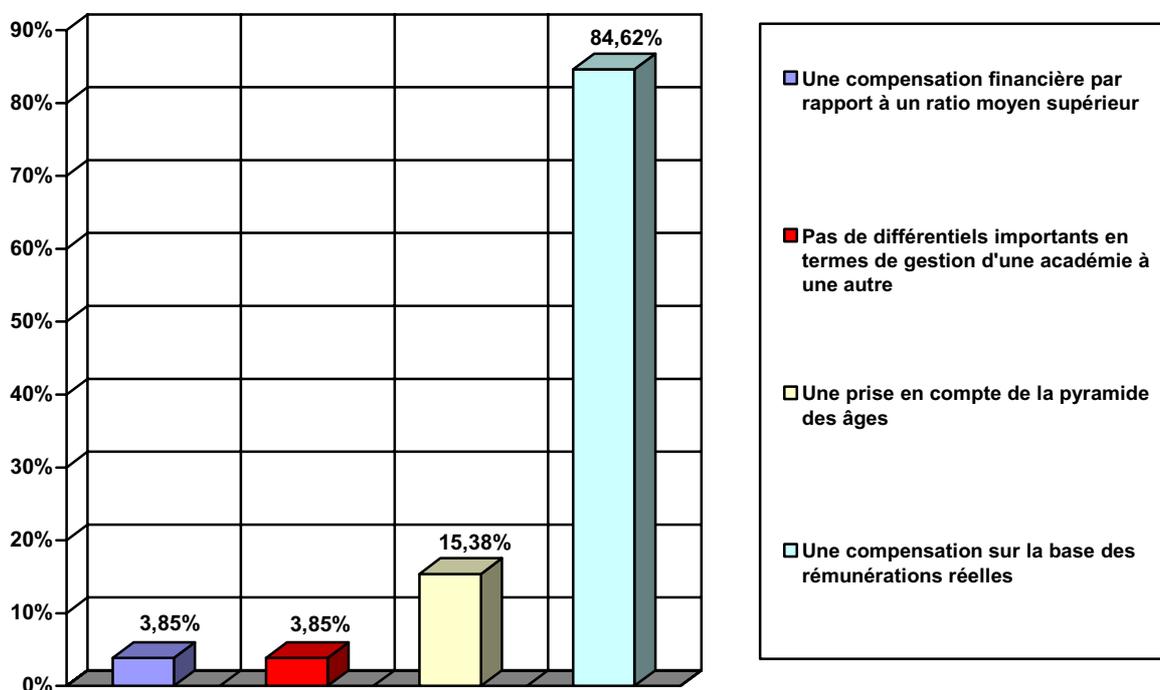


S'agissant, par exemple, des modalités de calcul de la compensation des **rémunérations des personnels**, les collectivités se méfient à 85,7 % d'une compensation forfaitaire par ratio et par académie envisagée dans un premier temps par le Gouvernement (*graphique 23*), préférant à 42,3 % une compensation sur la base des rémunérations réelles, à 26,9 % une évaluation plus juste ou plus équitable des charges de rémunération et à 15,3 % une prise en charge de la pyramide des âges (*graphique 24*).

Graphique 23 - Pour les rémunérations de personnels, seriez-vous d'accord si le Gouvernement s'engageait dans la voie d'une compensation forfaitaire par ratio et académie ?



Graphique 24 - Si l'évaluation faite par l'Etat ne vous convient pas, auriez-vous souhaité ?*

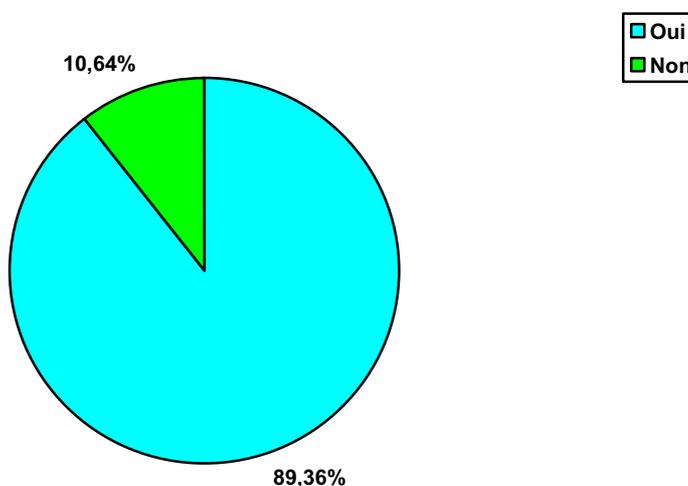


***Possibilité de plusieurs réponses**

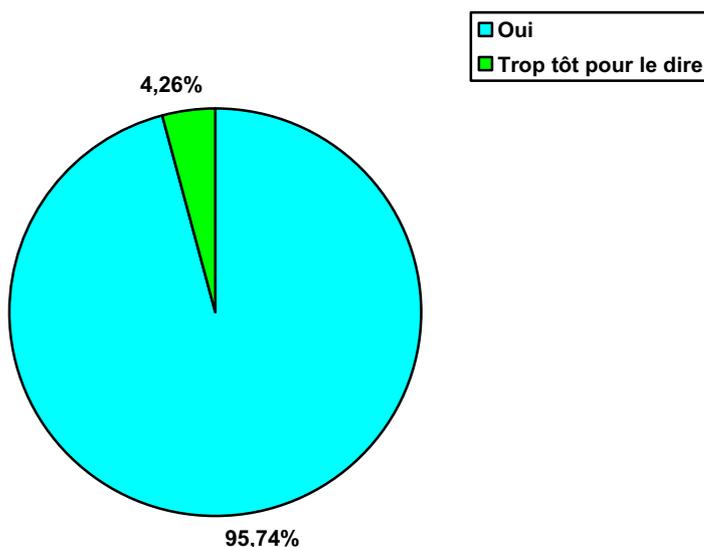
S'agissant des **fractions d'emploi**, les collectivités estiment à 61,7 % qu'une compensation sur la base du pied de corps (plutôt qu'au niveau médian de grade) aura, sur le bon fonctionnement des établissements, des conséquences directes telles que des coûts de gestion supplémentaires, une baisse de la qualité des agents recrutés ou encore l'obligation pour les collectivités de ne recruter que des agents en début de carrière.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que les collectivités jugent à 90 % qu'elles auront des **charges nettes à supporter** dès cette année à cause des transferts de personnels TOS (*graphique 13*). Ce taux atteint même plus de 95 % pour les prochaines années (*graphique 14*). Les raisons de ces charges nettes sont diverses : la nécessité de remplacer les agents absents ou en retraite et les postes vacants, la sous-évaluation des charges sociales supplémentaires (assurance, action sociale, suivi médical...), l'insuffisance des personnels supports, ou l'augmentation de la durée des contrats aidés (*graphique 15*).

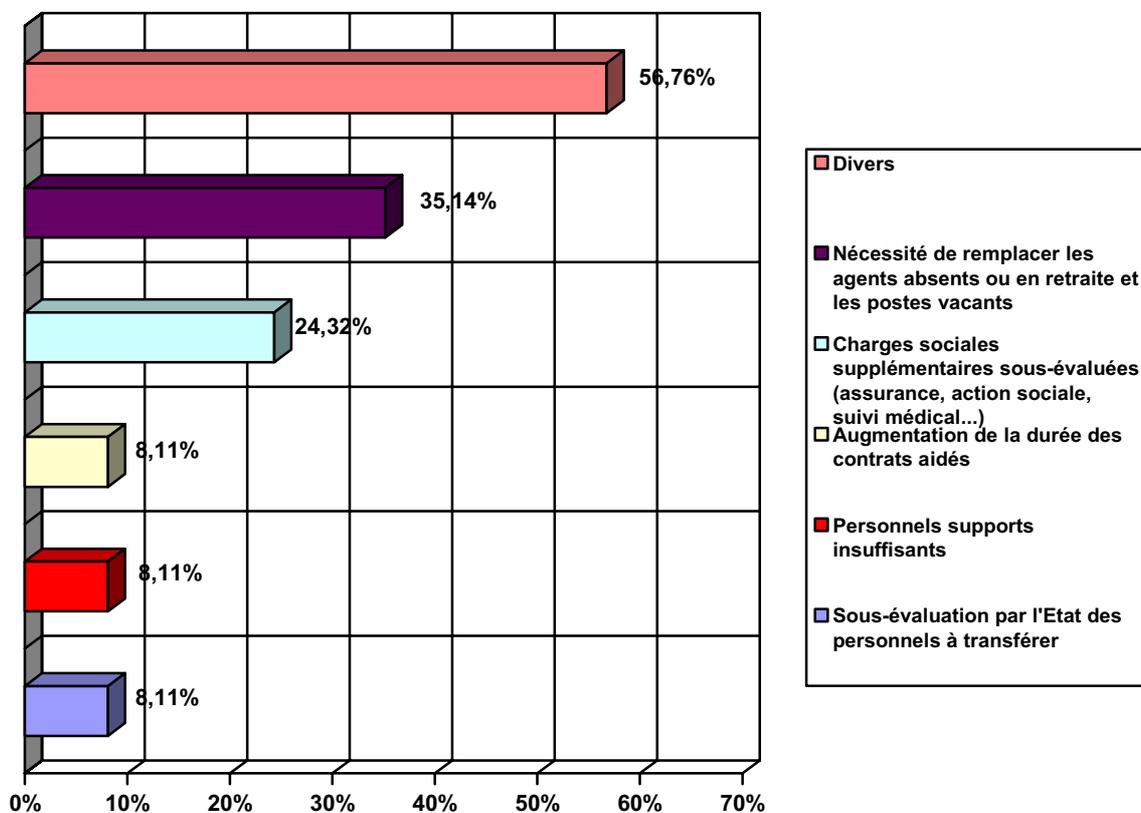
Graphique 13 - Estimez-vous que votre collectivité aura à supporter une charge nette due aux transferts de personnels TOS dès cette année ?



Graphique 14 - Estimez-vous que votre collectivité aura à supporter une charge nette due aux transferts de personnels TOS au cours des prochaines années ?



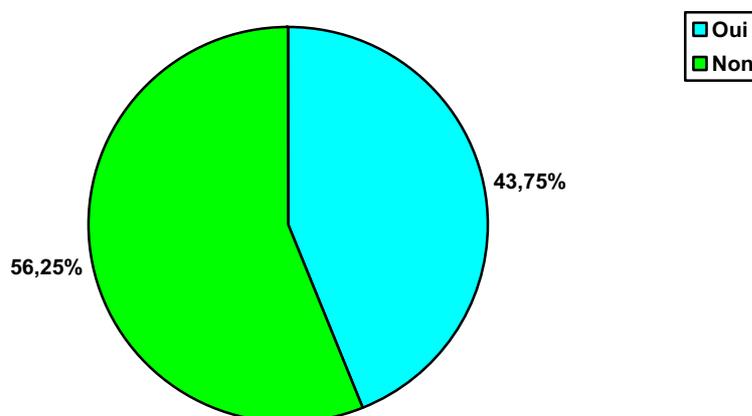
Graphique 15 - Comment expliquez-vous les charges supplémentaires ?*



Possibilité de plusieurs réponses

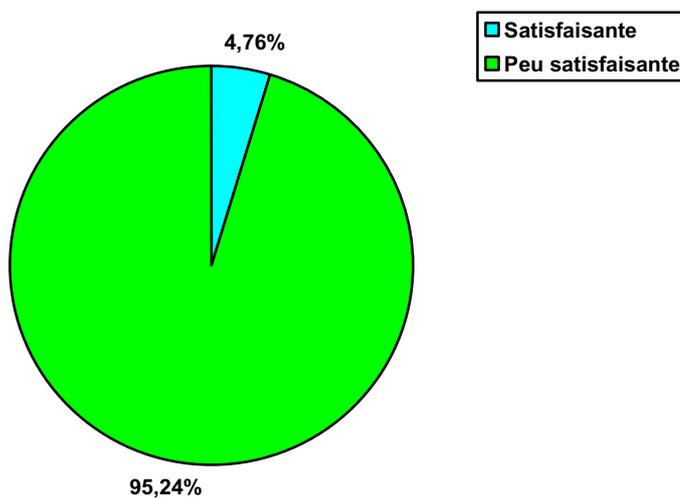
Parmi les collectivités (43,7 % d'entre elles) qui ont mis en place le **13^{ème} mois** (*graphique 31*), certaines s'estiment tenues de le généraliser aux TOS transférés à partir du moment où ce dispositif existait avant 1984, ce qui pèsera également sur les charges financières déjà importantes.

Graphique 31 - Avez-vous mis en place le 13e mois dans votre collectivité ?



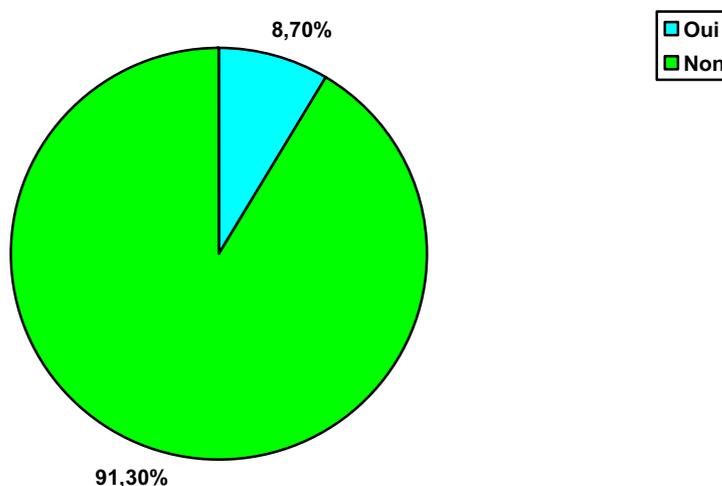
En ce qui concerne la gestion des TOS, les collectivités se révèlent déçues à 95,2 % par la compensation des **coûts de fonctionnement des services liés à la gestion des TOS** (*graphique 25*).

Graphique 25 - Concernant les coûts de fonctionnement des services liés à la gestion des TOS, estimez-vous que la compensation qui devrait vous être versée est

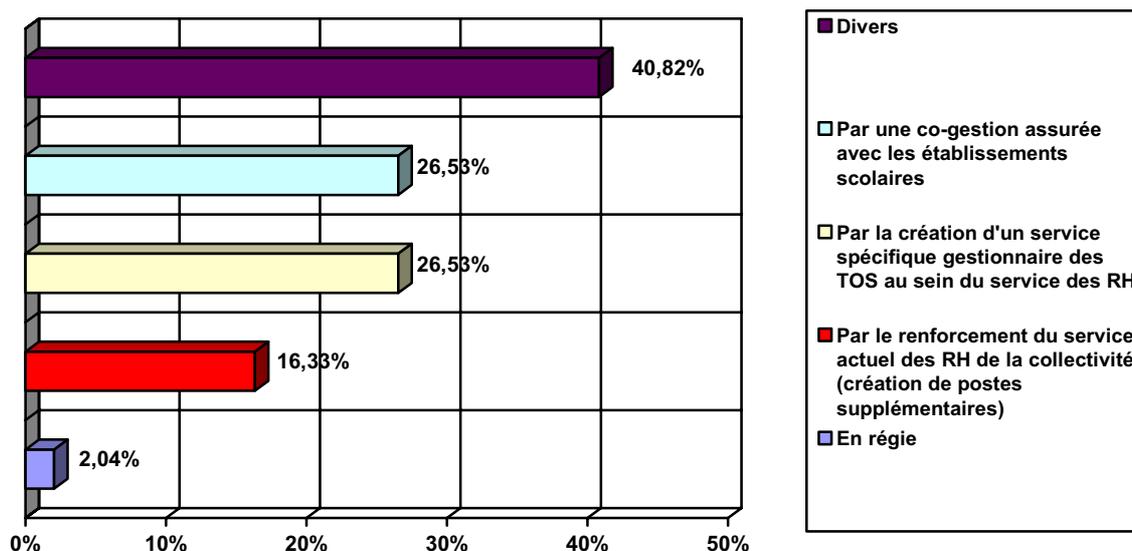


De fait, il n'est guère étonnant que des problèmes de gestion se posent en définitive. Parmi ces contraintes, ce sont les personnels supports qui font le plus défaut aux collectivités puisqu'elles sont 91,3 % à estimer insuffisant le nombre de **personnels gestionnaires** qui leur a été transféré (*graphique 32*). Pour résoudre cette difficulté, les collectivités semblent partagées (*graphique 33*) entre la co-gestion avec les établissements scolaires (26,5 %), la création d'un service spécifique de gestion au sein de leurs services de ressources humaines (26,5 %) ou le renforcement de leurs services actuels de ressources humaines (18,3 %).

Graphique 32 - En termes de ressources humaines, le nombre d'agents gestionnaires qui vous a été transféré vous paraît-il suffisant ?



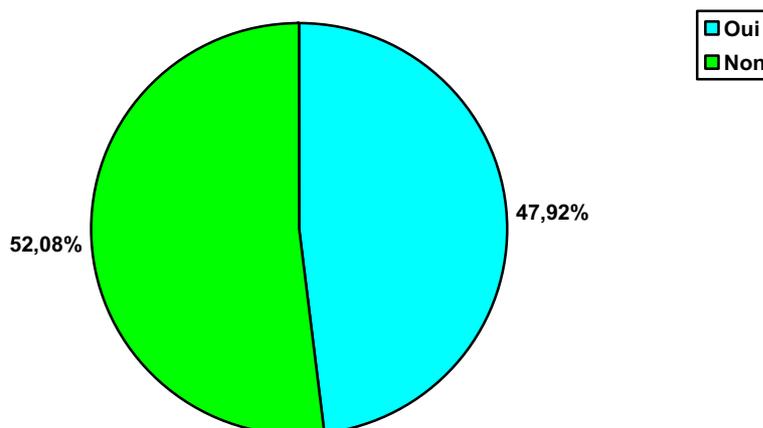
Graphique 33 - Comment comptez-vous organiser la gestion des personnels TOS ?*



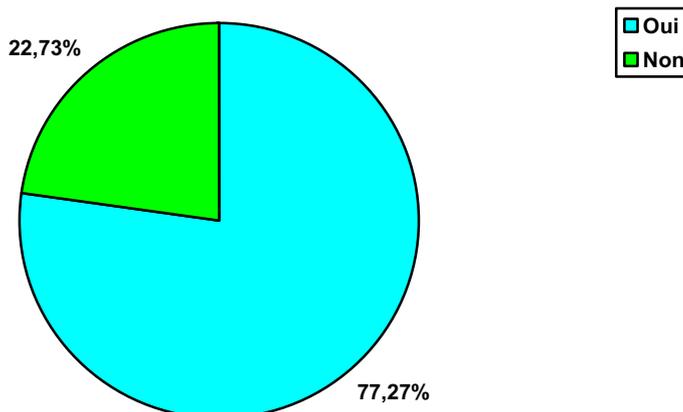
* possibilité de plusieurs réponses

La **création des cadres d'emplois spécifiques** n'apparaît pas comme de nature à faciliter cette gestion puisque 52 % des collectivités les jugent inadaptés et 77,2 % d'entre elles estiment, que, dans ce domaine, des améliorations seront nécessaires. Les améliorations préconisées par les collectivités peuvent être radicales puisque 45,1 % sont favorables à la suppression des cadres d'emplois, seule solution selon elles pour favoriser la polyvalence des emplois (*graphiques 34 à 36*).

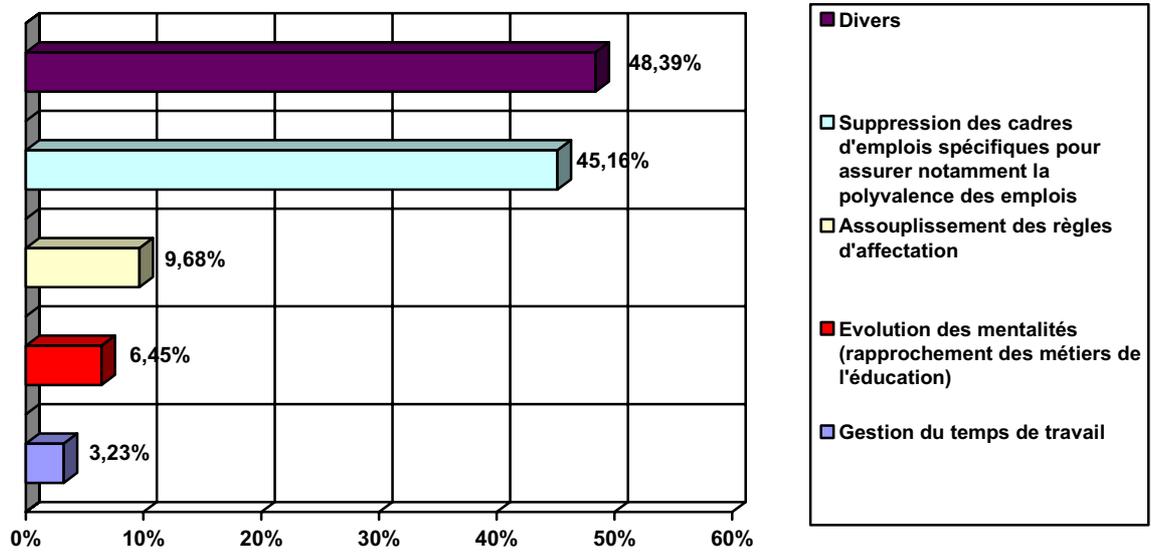
Graphique 34 - Les cadres d'emplois spécifiques pour les personnels TOS vous paraissent-ils satisfaisants ?



Graphique 35 - Des améliorations sont-elles, selon vous, nécessaires ?



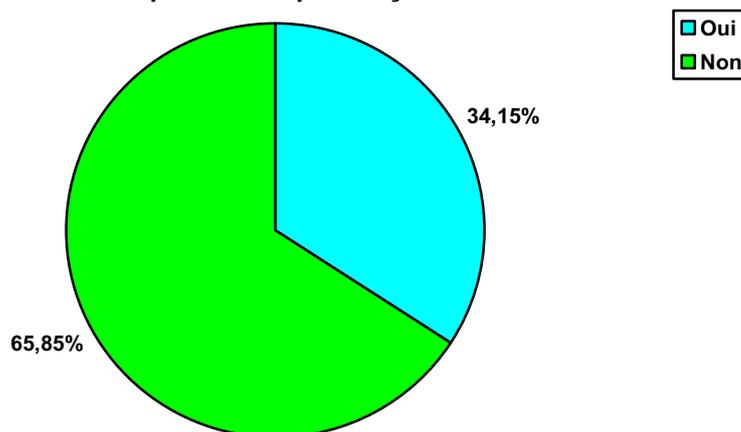
Graphique 36 - Si oui, lesquelles ?*



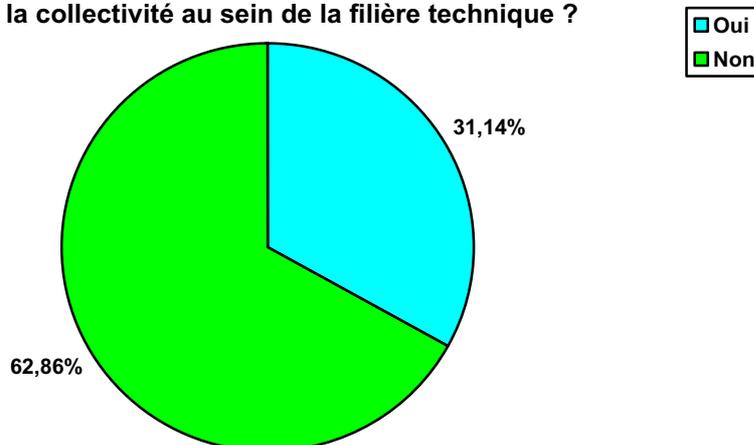
* possibilité de plusieurs réponses

De toutes les **questions liées au statut**, la mobilité géographique et le régime indemnitaire des TOS semblent occuper une place particulière. S'agissant du **régime indemnitaire**, 65,8 % des collectivités n'envisagent pas d'appliquer un régime indemnitaire identique à celui que les TOS reçoivent de l'Etat (*graphiques 28 à 30*).

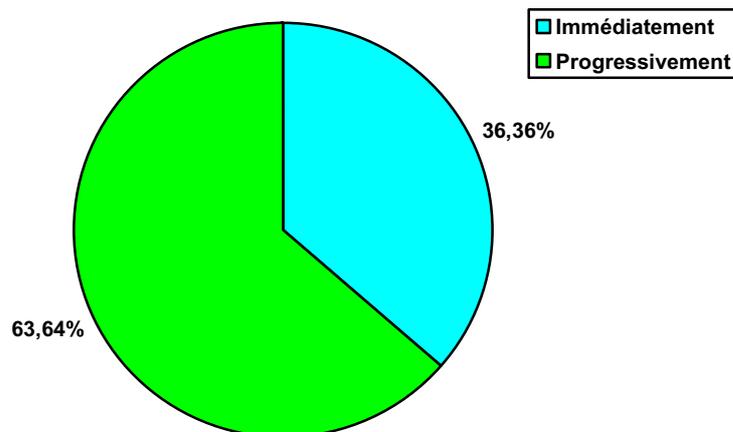
Graphique 28 - Allez-vous appliquer pour les TOS un régime indemnitaire identique à celui qu'ils reçoivent de l'Etat ?



Graphique 29 - Allez-vous appliquer pour les TOS un régime indemnitaire équivalent à celui perçu par les agents de la collectivité au sein de la filière technique ?



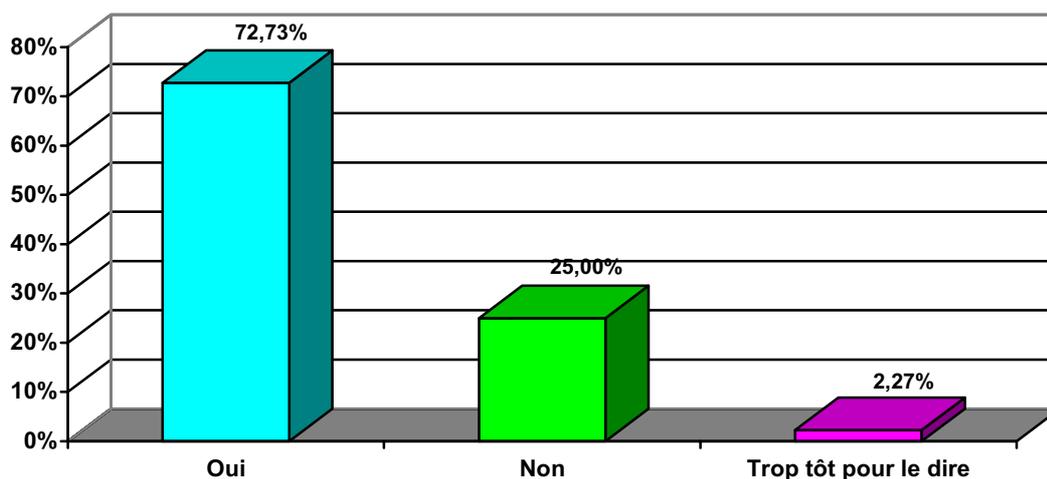
Graphique 30 - Si oui, cet alignement sera appliqué



Quant à la **mobilité géographique**, pour 72,7 % des collectivités, elle est une préoccupation majeure (*graphique 37*).

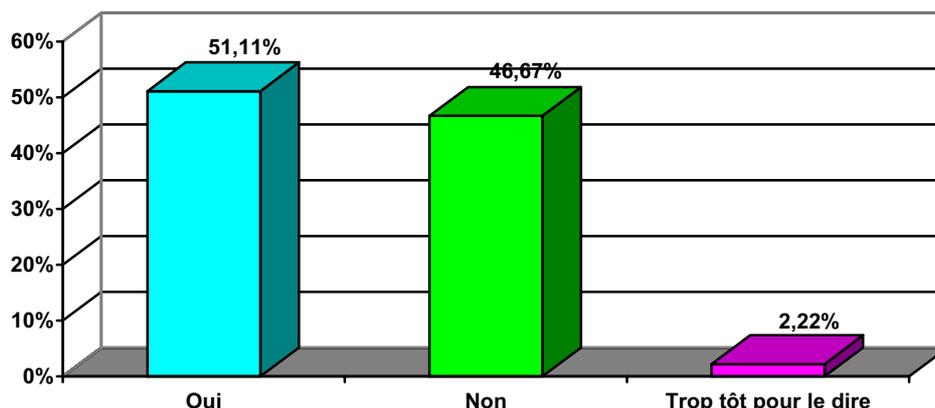
* possibilité de plusieurs réponses.

Graphique 37 - Jugez-vous souhaitable d'inciter les TOS à faire preuve de mobilité géographique ?

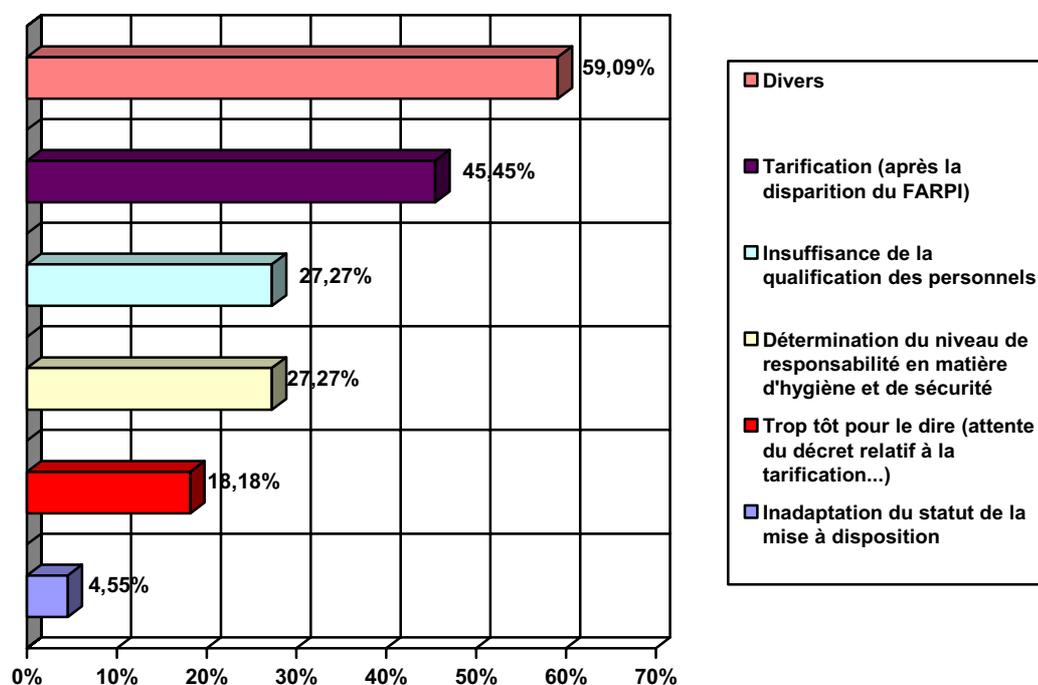


Enfin, bien qu'elle semble indépendante du processus de transferts des personnels, la question de la **restauration scolaire** est source d'inquiétudes pour les collectivités, dont de nombreuses sont en attente du décret relatif à la tarification. Les besoins en formation à la sécurité ainsi que les impératifs d'hygiène demeurent criants, dans un contexte de recherche d'autonomie des EPLE (*graphiques 38 et 39*).

Graphique 38 - Le transfert de la restauration scolaire soulève-t-il des difficultés particulières ?



Graphique 39 - Si oui, lesquelles ?*



* Possibilité de plusieurs réponses

**LISTE DES DÉPARTEMENTS
AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE TOS**

- | | |
|---------------------------|------------------|
| - Gironde | - Aisne |
| - Territoire de Belfort | - Aude |
| - Puy-de-Dôme | - Finistère |
| - Corrèze | - Haute-Saône |
| - Seine-Maritime | - Oise |
| - Calvados | - Yonne |
| - Loiret | - Eure-et-Loir |
| - Savoie | - Sarthe |
| - Loire | - Indre-et-Loire |
| - Nièvre | - Haute-Loire |
| - Essonne | - Vendée |
| - Deux-Sèvres | - Mayenne |
| - Nord | - Jura |
| - Saône-et-Loire | - Var |
| - Doubs | - Manche |
| - Morbihan | - Haut-Rhin |
| - Loire-Atlantique | - Lozère |
| - Aube | - Vienne |
| - Ardennes | - Rhône |
| - Tarn-et-Garonne | - Côtes-d'Armor |
| - Alpes-de-Haute-Provence | - Hautes-Alpes |
| - Paris | - Hérault |
| - Vaucluse | |

**LISTE DES RÉGIONS
AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE TOS**

- Basse-Normandie
- Alsace
- Bourgogne
- Centre
- Languedoc-Roussillon
- Nord-Pas-de-Calais
- Auvergne
- Midi-Pyrénées
- Limousin
- Franche-Comté

Ecarts entre les effectifs transférés par l'Etat et les effectifs souhaités par les départements et les régions

Observations des départements :

Aisne : écart de 4,5 TOS.

Ardennes : écart non mesurable, car le nombre de personnels transférés par l'Etat n'est pas encore connu.

Aude : pas d'écart constaté.

Aube : pas d'écart constaté au moment de l'enquête de l'Observatoire.

Calvados : actuellement, 548 TOS pour 28 000 élèves dans le département qui, néanmoins, n'est pas en capacité de juger la suffisance ou non des effectifs transférés. Mais il estime à une dizaine les emplois manquants.

Corrèze : écart de 2 TOS seulement.

Côtes-d'Armor : pas d'écart en raison de la pression locale des élus pour obtenir des emplois. En revanche, la répartition de 4 postes de techniciens pour 5 collectivités a lésé 2 départements dont les Côtes-d'Armor.

Essonne : écart non mesuré, car recensement des besoins en cours. 1 026 TOS pour 59 170 élèves de collèges et de sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa).

Finistère : écart de plus de 85 TOS que le département explique par le transfert aux régions d'une partie de ses effectifs TOS.

Gironde : plus de 70 postes dans ce département qui compte aujourd'hui 1 TOS pour 60 élèves.

Hérault : écart de près de 100 TOS, d'après l'audit du département.

Nièvre : écart faible (moins de 1).

Nord : écart très important de 400 ETP environ entre les transferts de l'Etat (1 469,10) et le nombre de personnels dans le département (1 590,6). L'académie de Lille était déjà fortement sous dotée en TOS, d'où un recours important aux contrats aidés (40 % des effectifs permanentes soit 659 contrats au 31 décembre 2004).

Paris : écart impossible à calculer, car le département n'est pas en mesure de connaître ses effectifs, cette donnée étant détenue par les services académiques. L'Etat prévoit le transfert de 711,31 TOS.

Savoie : département sous doté (seulement 340 TOS transférés pour 17 987 élèves).

Seine-Maritime : écart de 12,5 TOS constaté, dû à la sous-évaluation des besoins du département qui ne compte qu'un TOS pour 65 élèves.

Territoire de Belfort : 3 TOS de plus souhaités (si l'on tient compte du temps de travail effectif). **Doubs** : pas d'écart constaté (366 TOS enregistrés et transférés).

Tarn-et-Garonne : pas d'écart.

Var : écart important de 109 TOS ; l'académie de Nice est placée au dernier rang selon les statistiques de l'Education nationale en matière de dotation en TOS.

Observations des régions :

Alsace : pas d'écart constaté : 1 256 TOS nécessaires et transférés auxquels il faut ajouter 45 TOS pour les lycées agricoles.

Bourgogne : écart important de 41 postes, qui correspond aux TOS des lycées agricoles que le ministère de l'Agriculture refuse de transférer dans une région où l'on compte un rapport TOS/élèves de 1/34.

Centre : écart important non encore expliqué de 48 postes de titulaires.

Franche-Comté : écart de 5,7 ETP constaté en raison de la date de référence retenue par l'Etat (31/12/2005) différente de celle de la région (31/12/2004).

Midi-Pyrénées : écart de 72 postes, l'Etat ayant pris comme référence les effectifs de 2004 et non de 2002 alors que plus de 70 postes ont été supprimés entre 2002 et 2004 et que la région compte un TOS pour 34 élèves.

Nord-Pas-de-Calais : écart de 13 personnes constaté. L'effectif pris en compte est l'effectif au 31/12/2004 et non au 31/12/2005. Or, l'académie de Lille a des besoins importants : un document ministériel estimait, à la rentrée 2004, le déficit en TOS de 194 emplois.

***Recrutements TOS supplémentaires
prévus par les collectivités territoriales***

Observations des départements :

Aisne : recrutements prévus dans les 18 mois dans le domaine de l'entretien.

Aude : 73 TOS recrutés entre juillet et septembre 2006.

Calvados : pas de recrutements supplémentaires envisagés.

Ardennes : pas de recrutements prévus.

Corrèze : pas de recrutements supplémentaires.

Côtes-d'Armor : recrutements supplémentaires dont 1 cadre A à l'automne 2006 et 50 TOS dans les trois ans.

Doubs : recrutements supplémentaires prévus. En attendant, les postes vacants seront occupés par des non titulaires.

Essonne : pas de recrutements envisagés (en attente des évaluations pour la fin de l'année 2006).

Finistère : 2 recrutements prévus en septembre 2006.

Gironde : pas de recrutements supplémentaires.

Hérault : recrutement de 93 TOS en trois ans envisagé.

Lozère : 4 recrutements prévus en juillet 2006.

Nièvre : 1 à 2 recrutements supplémentaires prévus.

Nord : 15 TOS à recruter en 2006 et mise en place d'un plan pluriannuel de mise en adéquation des moyens.

Paris : des recrutements (5 TOS) nécessaires dans la restauration.

Puy de Dôme : 10 TOS à embaucher.

Seine-Maritime : 10,5 TOS à embaucher.

Savoie : pas de recrutements supplémentaires.

Territoire de Belfort : pas de nouveaux agents attendus.

Var : 67 TOS recrutés en plus.

Observations des régions :

Alsace : 12 recrutements au 1^{er} septembre 2006.

Bourgogne : recrutements supplémentaires.

Centre : 7 recrutements supplémentaires : 3 gestionnaires entre janvier 2006 et janvier 2008, 2 responsables du recrutement et de la formation, un responsable de l'environnement du travail en septembre 2006 et un responsable de la comptabilité et du budget en 2007.

Franche-Comté : recrutements pour remplacer les départs en retraite.

Midi-Pyrénées : 20 recrutements nécessaires dès septembre 2006.

Nord-Pas-de-Calais : au 1^{er} septembre 2006, 280 agents supplémentaires.

Exercice du droit d'option

Observations des départements :

Alpes-de-Haute-Provence : 5,8 % des agents ont choisi la FPT (7 sur 120).

Ardennes : au 5 juin 2006, 24 agents ont opté pour l'intégration et 2 pour le détachement.

Aube : 17,86 % des personnels ont choisi la FPT à la mi-juin 2006.

Aude : 95 % des TOS qui se sont exprimés ont choisi la FPT, au moment de l'enquête de l'Observatoire.

Deux-Sèvres : au 7 juillet 2006, sur 280 TOS, seuls 18 ont choisi la FPT (soit 7,1 %) et 3 le détachement.

Doubs : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 18 agents ont choisi la FPT (5 % des personnels).

Gironde : au 31 mai 2006, les TOS n'ont été que 3,8 % à faire le choix de la FPT.

Haut-Rhin : 285 agents soit 61 % des personnels TOS ont choisi la FPT. Le département juge que ce n'est pas le statut de la FPT qui est particulièrement attractif (peu différent de la fonction publique d'Etat) mais la politique conduite par le conseil général (notamment à travers le régime indemnitaire pratiqué).

Loire-Atlantique : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 42,9 % des TOS ont exercé leur droit d'option, soit 19 agents pour le détachement et 254 pour l'intégration.

Mayenne : au 9 juin 2006, 24,35 % des TOS ont choisi la FPT.

Morbihan : au 20 juin 2006, 19 agents ont exercé leur droit d'option pour la FPT (soit 5,4 % des agents).

Paris : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 14 % ont opté pour la FPT.

Puy-de-Dôme : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 10 % des TOS ont choisi la FPT.

Tarn-et-Garonne : 15 % des agents ont choisi la FPT.

Territoire de Belfort : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 50 % des TOS ont choisi la FPT.

Yonne : au 1^{er} juillet 2007, 50 % des agents se disent prêts à opter pour la FPT.

Observations des régions :

Basse-Normandie : attractivité relative de la FPT, les collectivités territoriales étant chargées de faire bénéficier aux TOS les avantages liés au régime indemnitaire en fonction de leurs marges de manœuvre. Cette région est sans doute la seule collectivité de l'enquête à émettre une telle réserve sur la FPT.

Bourgogne : au moment de l'enquête de l'Observatoire, seuls 83 TOS sur 1 450 ont choisi la FPT, soit 5,72 % des personnels, leurs craintes étant expliquées par la région par la mauvaise information sur les avantages de la FPT.

Centre : au moment de l'enquête de l'Observatoire, seuls 1,5 % des TOS ont choisi la FPT (30 TOS).

Franche-Comté : au moment de l'enquête de l'Observatoire, 15 % des agents ont choisi la FPT.

Nord-Pas-de-Calais : 13,2 % des TOS ont choisi la FPT au 30 juin 2006.

Contrats aidés

Observations des départements :

Aisne : 163 contrats aidés non pérennisés.

Ardennes : 45 contrats aidés dont le département ignore s'ils seront pérennisés.

Aube : 58 contrats aidés pérennisés.

Aude : 55 CAE dont 40 ont été titularisés depuis le 1^{er} juillet 2006 dans le cadre de la politique de résorption de l'emploi précaire.

Calvados : 78 contrats aidés dont le sort sera fixé après examen de la situation dans chaque collège.

Deux-Sèvres : 38 contrats aidés non pérennisés dont les titulaires seront toutefois prioritaires s'ils postulent à des emplois devenus vacants de la collectivité en qualité de TOS.

Doubs : seuls 6 contrats aidés qui pourront faire acte de candidature sur les postes vacants d'agents d'entretien et d'accueil.

Finistère : 33 contrats aidés dont les titulaires seront accompagnés pour bénéficier d'un emploi durable dans la collectivité ou en dehors.

Gironde : 296 contrats aidés que le département n'envisage pas de pérenniser.

Lozère : 8 contrats aidés seulement.

Mayenne : aucun contrat aidé dans le département.

Morbihan : aucun contrat aidé. Les contrats-emplois-solidarité et les contrats-emploi-consolidé ont été transformés en agents non titulaires de la FPT au 1^{er} janvier 2006.

Nord : la compensation de la part patronale versée par l'Etat ne permet pas de maintenir le niveau des emplois aidés (le département devant s'acquitter de 600.000 euros pour cela).

Paris : 52 contrats aidés dont la pérennisation n'est pas envisagée.

Sarthe : 70 contrats aidés dont l'éventuelle pérennisation est en cours d'examen.

Savoie : 26 contrats aidés qui seront pérennisés (intégration prévue par concours). 10 contrats d'avenir seront recrutés à compter de la rentrée 2006.

Seine-Maritime : 215 contrats qui seront pérennisés en fonction des vacances d'emplois.

Territoire de Belfort : 17 contrats qui seront pérennisés au fur et à mesure des départs en retraite car ils ont donné satisfaction.

Vienne : 21 contrats aidés qui ne seront pas pérennisés dans la mesure où l'effectif des TOS affecté dans les collèges paraît suffisant.

Yonne : 63 contrats aidés pour lesquels la décision de pérennisation n'a pas encore été prise.

Observations des régions :

Auvergne : 101 contrats aidés dont l'intégration sera prioritaire au fur et à mesure des vacances de postes.

Basse-Normandie : 129 contrats aidés dont la pérennisation est prévue pour résorber la précarité.

Bourgogne : la région enregistre 129 contrats aidés qu'elle compte pérenniser (comme agents d'entretien sans concours) si leurs titulaires donnent satisfaction dans les métiers qu'ils exercent. **Centre :** 219 contrats aidés dont le sort n'est pas encore tranché.

Languedoc-Roussillon : 328 contrats aidés qui seront pérennisés.

Limousin : 56 contrats aidés auxquels il faut ajouter 51 en cours de recrutement qui seront pérennisés.

Nord-Pas-de-Calais : 1 277 contrats aidés pour lesquels une démarche ambitieuse d'insertion sur le marché du travail sera mise en place. Cependant, ne sont pas compensés les contrats recrutés sur autorisation du rectorat de Lille fin 2005 mais non validés par la région ainsi que les contrats « oubliés » dans le constat du 31 décembre 2004 des emplois aidés.

Compensations financières

Observations des départements :

Aisne : les compensations financières ne portent hélas pas sur les remplacements, la suppléance, les assurances et les accidents du travail.

Essonne : compensations financières dérisoires.

Gironde : à l'exception du compte-épargne-temps, compensations financières insuffisantes à tous les niveaux (rémunérations et éléments accessoires, régime indemnitaire, médecine préventive, formation continue, action sociale etc...).

Haute-Saône : le conseil général a pris en charge dès 2006 les remplacements sur postes vacants sans compensation de l'Etat.

Jura : difficultés à avoir des informations sur le coût des transferts et le niveau des compensations.

Nièvre : compensations financières largement déficitaires pour les rémunérations (modalités de calcul pas encore précises et justes), le régime indemnitaire, la formation continue comme l'action sociale. Seules les compensations liées à la médecine préventive semblent donner satisfaction.

Puy de Dôme : à part les éléments accessoires de la rémunération, compensations financières jugées largement insuffisantes.

Saône-et-Loire : compensations considérées comme insuffisantes à tous les niveaux tout comme les modalités de calcul de ces compensations et ce, alors même que le département envisage d'aligner le régime indemnitaire des TOS immédiatement sur celui de la filière technique.

Savoie : montant global des compensations insuffisant malgré un avis plus positif sur les compensations prévues en matière de régime indemnitaire, de médecine préventive et de compte-épargne-temps.

Yonne : besoin de financement de 600.000 euros en deux ans pour les éléments accessoires de la rémunération, de 11.250 euros pour la médecine préventive et de 64.000 euros pour l'action sociale.

Observations des régions :

Auvergne : meilleure compensation souhaitée pour la rémunération des personnels.

Bourgogne : à l'exception de la compensation financière portant sur la médecine préventive, crédits versés par l'Etat jugés insuffisants pour le transfert des autres postes tels que les rémunérations, la formation continue, l'action sociale ou les fractions d'emploi.

Franche-Comté : à l'exception des compensations relatives aux rémunérations et au compte-épargne-temps, compensations jugées insuffisantes. Sur un coût total estimé entre 37 et 41 millions d'euros, la compensation financière de l'Etat est évaluée entre 33,5 et 34,5 millions d'euros. De fait, le surcoût que la région s'attend à assumer se situe entre 2,7 et 5,7 millions d'euros.

Nord-Pas-de-Calais : faible lisibilité sur les compensations accordées, à l'exception de la compensation relative aux éléments accessoires de la rémunération.

Modalités de calcul des compensations financières

Observations des départements :

Aisne : mode de calcul retenu pour la compensation des rémunérations inéquitable.

Calvados : compensation des rémunérations par la méthode des ratios jugée aveugle et injuste.

Corrèze : modalités de calcul de la compensation satisfaisantes, y compris le calcul de la compensation des rémunérations de manière forfaitaire par ratio et académie.

Côtes-d'Armor : modalités de calcul des compensations peu claires et sélectives.

Gironde : le département n'approuve pas une compensation des rémunérations des personnels forfaitaire par ratio et par académie.

Haute-Loire : compensation des fractions d'emploi sur la base du pied de corps n'a pas de sens car le département n'embauche pas forcément au pied de corps. Quant au calcul de la compensation des rémunérations par ratio et par académie, il est certes plus simple mais ne correspond pas à la réalité des coûts.

Loire : jugement négatif sur une compensation des rémunérations forfaitaire par ratio et par académie.

Morbihan : modalités de calcul jugées satisfaisantes sauf celles relatives à la compensation financière des personnels.

Nord : les modalités de calcul des compensations financières ne sont pas adéquates ni pour les rémunérations, ni pour les fractions d'emplois, ni pour le fonctionnement des services.

Savoie : préférence pour une compensation sur les coûts réels et nécessité d'une régulation inter-académique.

Seine-Maritime : approuverait une compensation forfaitaire par ratio et par académie pour le calcul de la compensation des rémunérations de personnels à condition que la compensation soit basée sur la moyenne haute (4 ou 5 derniers exercices) et que la méthode de calcul fasse l'objet d'un support plancher et d'une actualisation annuelle basée sur l'évolution de l'inflation et du PIB.

Territoire de Belfort : désaccord avec le calcul de la compensation des rémunérations des personnels forfaitaire par ratio et académie.

Puy-de-Dôme : concernant spécifiquement les fractions d'emplois, une compensation sur la base du pied de corps aura des conséquences directes sur le bon fonctionnement des établissements déjà en sous-effectifs.

Observations des régions

Basse-Normandie : compensation des rémunérations préférable au coût réel.

Bourgogne : à l'exception de la médecine préventive, les compensations attendues sont toutes insuffisantes, notamment celles relatives à la rémunération dans la mesure où les TOS sont des personnels dont le vieillissement est plus rapide que l'évolution de la compensation.

Nord-Pas-de-Calais : modalités de calcul insatisfaisantes notamment pour les rémunérations de personnels.

Charges nettes

Observations des départements :

Aube : 349.766 euros pour l'extension du 13^{ème} mois.

Calvados : dépenses supplémentaires pour les remplacements évaluées à 320.000 euros, à 600.000 euros pour l'extension de la prime départementale, 40.000 euros pour le coût de la médecine préventive et 75.000 euros pour l'action sociale.

Corrèze : charges nettes à cause des remplacements à assurer (sous dotation de 5 postes). Coûts indirects constatés pour les équipements informatiques.

Côtes-d'Armor : charges nettes pour compenser dès 2006 les agents absents et l'extension du 13^{ème} mois (528.000 euros par an).

Deux-Sèvres : charges nettes pour le régime indemnitaire estimées à 250.000 euros.

Essonne : charges nettes attendues cette année et les années suivantes pour financer les remplacements d'abord, les recrutements sur des postes vacants ensuite.

Eure-et-Loir : la généralisation du 13^{ème} mois coûtera 380.000 euros au département.

Haut-Rhin : 690.000 euros environ pour la généralisation du 13^{ème} mois.

Indre-et-Loire : compensations à prévoir pour la pérennisation des contrats aidés, la formation, le remplacement des postes vacants, l'achat de véhicules de services et leurs assurances.

Jura : 200.000 euros par an pour l'extension du 13^{ème} mois.

Loire : besoin de 630.000 euros supplémentaires pour le financement du régime indemnitaire et la rémunération d'un médecin. L'extension du 13^{ème} mois coûtera 882.000 euros par an.

Loire-Atlantique : coûts indirects attendus en matière d'œuvres sociales (tickets-restaurants, arbre de Noël etc), médecine professionnelle, fonctionnement des instances paritaires, frais de représentation et de déplacement, congés bonifiés.

Mayenne : l'extension du 13^{ème} mois coûtera 150.630 euros au département chaque année.

Morbihan : charges de 943.000 euros supplémentaires.

Nord : charges nettes prévues dès cette année (pour les emplois aidés) et les suivantes (pour les recrutements supplémentaires de TOS et les primes de fin d'année). Ainsi, le département devra verser 2,14 millions d'euros pour les primes annuelles (dont 140.000 euros pour le 13^{ème} mois qui a été mis en place dans le département) et 0,7 million d'euros pour le régime indemnitaire en 2007. La création de deux postes de médecins coûtera 120.000 euros par an, la formation continue 113.000 euros et le recrutement de 9 agents (dont 8 de catégorie A) pour l'animation territoriale début 2006 constitueront des charges supplémentaires. Le rapprochement du régime indemnitaire de celui de la filière technique est prévu sur plusieurs années. Le coût de l'action sociale est à l'étude.

Oise : dès cette année, le département devra financer les suppléances pour absences et les années suivantes, les insuffisances de postes. D'autres charges pèseront comme le renforcement de la qualification des TOS et le coût de la médecine du travail ainsi que celui de l'encadrement.

Saône-et-Loire : si le département n'applique pas le 13^{ème} mois, il a mis en place une prime annuelle de 1282 euros brut par mois qu'il faudra étendre aux TOS (ce qui coûtera 620.000 euros au département par an).

Seine-Maritime : dépense supplémentaire dès 2006, 1,9 million d'euros pour la rémunération des personnels remplaçants.

Territoire de Belfort : 250.000 euros uniquement pour le régime indemnitaire et le 13^{ème} mois.

Vendée : pour les remplacements, alors que l'Etat annonce une compensation financière de 130.000 euros sur une année pleine, après six mois de pratique, le conseil général a d'ores et déjà engagé près de 200.000 euros pour assurer ces remplacements. A cela s'ajoutent des coûts pour la formation, la sécurité, l'informatique et l'action sociale.

Vienne : 2,13 millions d'euros à la charge du département au titre des transferts de TOS.

Observations des régions :

Alsace : charges nettes attendues pour les rémunérations (130.000 euros), le régime indemnitaire (3,5 millions d'euros), l'action sociale (72.600) et l'hygiène et la sécurité (40.280).

Basse-Normandie : charges nettes attendues sur le financement des contractuels que l'Etat a évalué à 33 alors que la région les a estimés à 90. Leur rémunération et les remplacements à effectuer (1,5 million d'euros en 2006), l'alignement du régime indemnitaire (5,5 millions d'euros), la formation continue (18.000 euros) vont entraîner des charges importantes également.

Gestion des personnels TOS

Observations des départements :

Alpes-de-Haute-Provence : 1,1 ETP prévus pour la gestion de 125 TOS.

Calvados : recrutements supplémentaires envisagés pour les personnels gestionnaires (4,44 ETP) dont 1 de catégorie A en 2005 et 2 de catégorie C en 2006 puis 2007. Gestion en régie par la direction des ressources humaines. Une large part de la gestion sera déléguée aux chefs d'établissements.

Corrèze : compensation pas satisfaisante pour le coût de fonctionnement des services liés à la gestion des TOS. Seulement 2 agents gestionnaires pour 250 TOS. Gestion centralisée au niveau de la direction des ressources humaines.

Deux-Sèvres : 2 gestionnaires recrutés pour le renforcement des effectifs existants. Cadres d'emplois spécifiques inutiles (la filière technique suffit).

Essonne : réflexion en cours pour la création d'une mission ad hoc de 6 personnes gestionnaires.

Finistère : alors que le conseil général a besoin de 5 personnels supports supplémentaires (1A, 2B, 2C), l'Etat n'a prévu le transfert que de 4,1 TOS de catégorie B et 0,9 de catégorie C. La gestion des personnels sera assurée en régie par la direction des ressources humaines et la direction de l'enseignement.

Gironde : insuffisance des personnels supports. Gestion envisagée en régie.

Nièvre : alors que le ratio de personnels gestionnaires adéquat est estimé à 2 % des personnels TOS, le département n'a obtenu qu'un taux de 0,6 %.

Nord : 11,8 ETP ont été transférés pour la gestion des personnels alors qu'à terme 27 seront nécessaires. Le département a déposé une requête en annulation de l'arrêté de transfert devant le Conseil d'Etat.

Oise : 1 chef de bureau et 5 personnes seront affectés à la gestion des TOS de manière transversale puisqu'ils seront affectés à la direction des ressources humaines (pour la formation, le recrutement, l'hygiène et la sécurité) et à la direction de l'Education et de la Jeunesse (pour la gestion des moyens).

Puy-de-Dôme : 4 agents seulement transférés pour la gestion de 500 TOS. Mise en place d'un service de gestion au sein de la direction de l'éducation et renforcement de la direction des ressources humaines.

Seine-Maritime : décision unilatérale de l'Etat pour la répartition des emplois supports sans description des missions (oubli de la médecine préventive, de l'hygiène et de la sécurité etc...). Au 19 juin 2006, recrutement attendu d'un agent pour la gestion des embauches, de 2 ou 3 agents pour la gestion de la carrière et de la paye et d'une assistante sociale. La gestion sera répartie entre les ressources humaines et la direction des collègues.

Territoire de Belfort : personnels supports transférés suffisants. Gestion en régie prévue au niveau des RH et de la direction de l'Education et de la Culture.

Vaucluse : gestion assurée par la direction des ressources humaines et la direction de l'Education.

Vienne : 2 ETP pour gérer 302 agents.

Observations des régions :

Alsace : personnels gestionnaires transférés insuffisants. Gestion en régie par les directions des ressources humaines et de l'Education.

Auvergne : création d'un service TOS au sein de la direction des ressources humaines et de la direction de l'éducation et des sports.

Centre : en attente de 12,5 emplois supports transférés par l'Etat alors que les besoins en la matière sont évalués à 25 agents dans une région qui compte 2300 agents sur une zone comportant 6 départements. La gestion ne sera pas assurée par une direction spécifique créée au sein des services de la région mais par la direction des RH et celle des lycées et de l'action éducative. Parallèlement, des antennes « ressources humaines » déconcentrées au niveau de chaque département seront créées et celles qui existent pour la direction des lycées et de l'action éducative seront sollicitées.

Nord-Pas-de-Calais : le ratio du nombre de gestionnaires sur les effectifs est très en deçà des besoins. N'ont pas été comptabilisés les effectifs en charge de la liquidation et du mandatement des traitements et de l'édition des fiches de paie jusqu'à présent assurées par la trésorerie générale pour l'éducation nationale, les effectifs en charge des contrats aidés, de la médecine préventive, de l'assistance sociale, de la sécurité au travail et de la gestion administrative des équipes mobiles d'agents territoriaux (EMOP).

Cadres d'emplois spécifiques

Observations des départements :

Alpes-de-Haute-Provence : satisfaisants. Pas d'améliorations nécessaires.

Aude : satisfaisants.

Corrèze : inadaptés. Souhait de les fusionner avec les cadres existants.

Calvados : inadaptés.

Gironde : satisfaisants même si des améliorations seront nécessaires surtout sur la gestion du temps de travail et sur le rapprochement des différents métiers de l'éducation.

Indre-et-Loire : demande l'abandon de ces cadres.

Finistère : plutôt que de créer des cadres d'emplois spécifiques, préférable d'intégrer les personnels TOS dans la filière technique.

Doubs : satisfaisants. Pas d'améliorations à apporter.

Morbihan : obstacles à la mobilité des TOS.

Nord : posent problèmes dans la mesure où ils ne facilitent pas l'intégration dans la filière technique traditionnelle.

Oise : ne facilitent pas les évolutions de carrière, un détachement étant nécessaire pour permettre aux TOS d'exercer un autre métier.

Puy-de-Dôme : non satisfaisants. Recherche une convergence avec la filière technique.

Savoie : inadaptés car frein à la mobilité même si le détachement dans la filière technique est rendue possible pour les agents ayant intégré la FPT.

Seine-Maritime : satisfaisants. Pas d'améliorations nécessaires.

Territoire de Belfort : insatisfaisants. Préférence pour l'intégration des TOS dans les cadres existants de la filière technique traditionnelle.

Observations des régions :

Alsace : insatisfaisants.

Bourgogne : satisfaisants mais ne prennent pas en compte les particularités des TOS agricoles.

Questions statutaires

Observations des départements :

Calvados : mobilité géographique souhaitée tant au niveau du département que de la région.

Corrèze : régime indemnitaire intermédiaire entre celui perçu de l'Etat et celui perçu par les agents de la filière technique du département. Souhait de mobilité géographique au niveau du département mais pas de la région.

Essonne : mobilité souhaitée au niveau du département.

Haute-Loire : mobilité souhaitée de préférence dans le département.

Hautes-Alpes : le régime indemnitaire restera inchangé pour les TOS qui ont choisi le détachement, légèrement supérieur pour ceux qui ont opté en faveur de la FPT et une nette incitation sera mise en place pour ceux qui accepteront d'être intégrés dans la filière technique, aujourd'hui plus favorable.

Manche : mobilité non souhaitée entre les établissements.

Nièvre : régime indemnitaire des TOS envisagé équivalent à celui de la filière technique.

Nord : mise en place d'une bourse académique pour faciliter la mobilité département/région sur les postes vacants.

Puy-de-Dôme : régime indemnitaire appliqué identique à celui de la filière technique traditionnelle du département. Mobilité géographique non souhaitée.

Savoie : application d'un régime indemnitaire équivalent à celui de la filière technique (alignement sur une durée de 6 années).

Seine-Maritime : pas de besoins en mobilité, ce sont les agents qui expriment leurs souhaits. Toutefois, concernant les cuisiniers, le département se réserve la possibilité de les déplacer, sous réserve de leur accord, pour assurer des remplacements.

Territoire de Belfort : régime indemnitaire identique à celui de l'Etat. Mobilité des agents souhaitée au niveau du département mais pas de la région.

Observations des régions :

Alsace : la région et les deux départements ont convenu d'autoriser, à l'avenir, la mobilité entre collèges et lycées.

Basse-Normandie : difficultés pour les agents n'ayant pas opté pour la FPT de changer de collectivités.

Bourgogne : mobilité souhaitable à condition qu'elle ne soit pas gérée au niveau centralisé par les rectorats mais dans le cadre de la FPT.

Restauration scolaire

Observations des départements :

Alpes-de-Haute-Provence : mise aux normes et harmonisation des tarifs nécessaires. Accompagnement en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire.

Corrèze : pas de difficultés constatées.

Deux-Sèvres : nécessité d'harmoniser les tarifs et de renforcer les contrôles d'hygiène.

Doubs : pas de difficultés constatées à ce jour.

Gironde : absence de suivi médical des agents affectés à la restauration et manque de qualification.

Haut-Rhin : le transfert au département de la responsabilité de fixer la tarification de cette restauration remet en cause l'autonomie des établissements. Cette nouvelle charge est lourde pour la collectivité. Un simple avis du département sur cette question aurait suffi.

Loiret : ambiguïté juridique sur les rôles respectifs du chef d'établissement et du président du conseil général.

Nièvre : pas de difficultés constatées.

Nord : incertitudes de l'environnement juridique (attente du décret), d'où l'inquiétude des établissements qui continuent à assumer la tarification.

Oise : difficultés pour l'organisation de la surveillance et le contrôle de l'hygiène et des compétences professionnelles.

Paris : qualification déficitaire de certains personnels (notamment les remplaçants), absentéisme important, parution tardive du décret relatif à la restauration scolaire.

Puy de Dôme : pas de difficultés constatées.

Sarthe : le conseil général fera preuve d'une grande vigilance en matière de formation et d'habilitation à la sécurité alimentaire pour les personnels affectés en cuisine. Un poste de référent/coordonnateur a déjà été créé dans ce but au service des collèges en 2006.

Saône-et-Loire : attente du décret relatif à la tarification (difficile aujourd'hui de fixer les prix). Désengagement de l'Etat dans les fonds sociaux. Politique de tarification unique rendue difficile par l'hétérogénéité des établissements. Un état de lieux sans doute nécessaire. Manque de formation des agents de l'Etat dans les cuisines des collèges.

Territoire de Belfort : difficultés sur l'harmonisation de la tarification et la formation des personnels.

Vaucluse : difficultés pour l'encaissement des droits constatés par le gestionnaire, la fixation de la tarification en attendant la parution du décret et le Farpi.

Observations des régions :

Alsace : pas de difficultés constatées.

Auvergne : manque d'effectifs ; formation inadaptée ; flou sur la relation entre l'autorité hiérarchique et l'autorité gestionnaire.

Bourgogne : quelle place pour le gestionnaire et le proviseur par rapport au conseil régional en cas de dysfonctionnement du service ? Comment concilier l'autonomie grandissante des EPLE et la responsabilité de gestion du conseil régional dans la fixation du prix des repas et de l'hébergement ?

Limousin : responsabilité non déterminée en matière d'hygiène et de sécurité. Nécessité d'élaborer une articulation entre les décrets de 1982 et de 1985.

ANNEXE 2 :

ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPARTEMENTS SUR LES TRANSFERTS DES PERSONNELS DES DDE

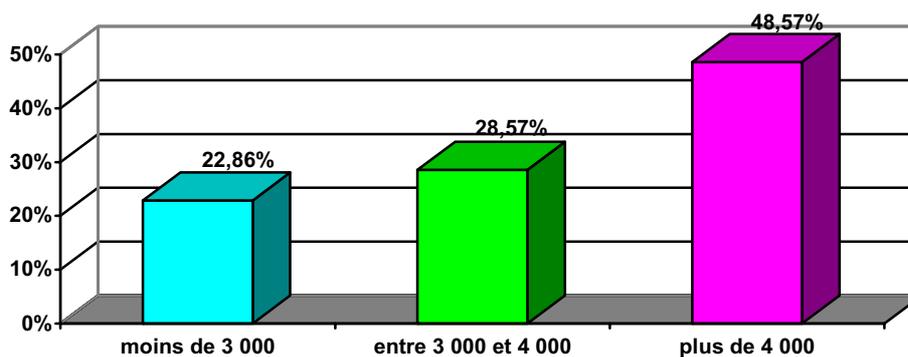
Il convient de souligner également **la forte participation** des départements à l'enquête lancée par votre rapporteur sur la mise en place du transfert des personnels DDE dans la perspective du présent rapport.

En effet, plus d'un tiers des départements, soit au total 36, a répondu au questionnaire adressé en mai 2006.

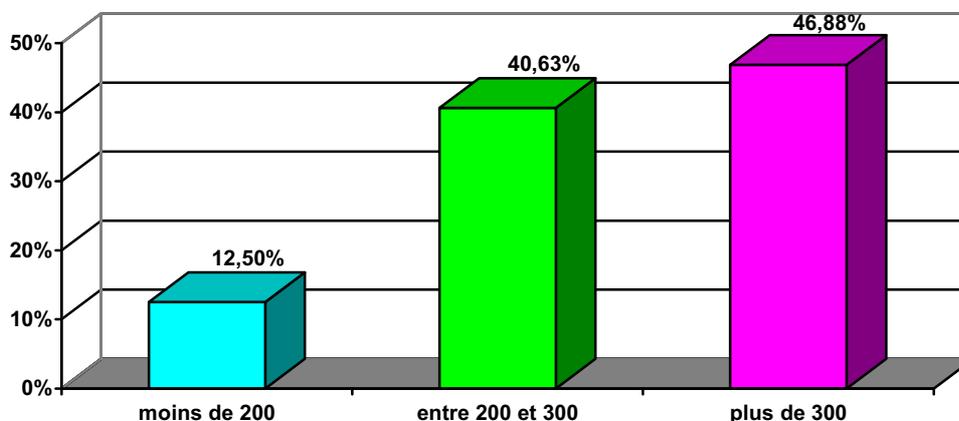
Les **préoccupations des départements** s'y expriment fortement.

Il n'est pas surprenant que les départements qui ont répondu, et dont la liste figure ci-après, soient ceux qui étaient particulièrement concernés. Près de la moitié (48,6 %) s'est vue transférer plus de 4 000 km de routes nationales et départementales (*graphiques 1 et 2*) et des effectifs supérieurs à 300 personnes (46,88 %).

Graphique 1 - Quelle est l'importance du réseau routier qui vous a été transféré (en km) ?

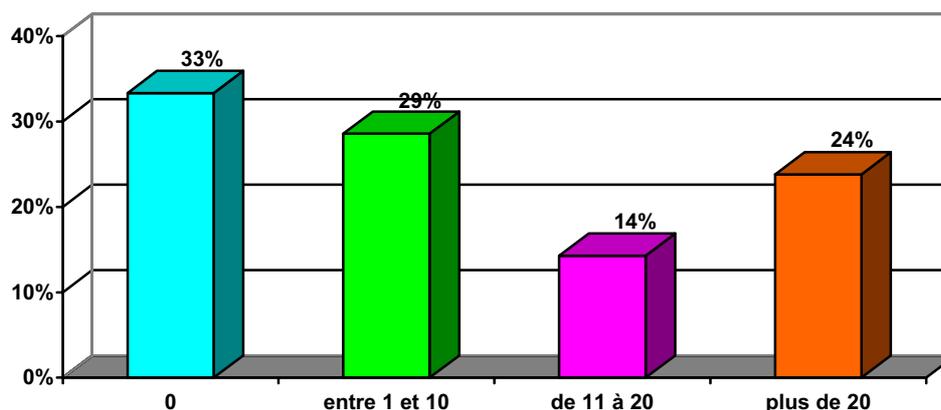


Graphique 2 - Quelle est l'importance des effectifs transférables (RN + RD) dans votre département ?



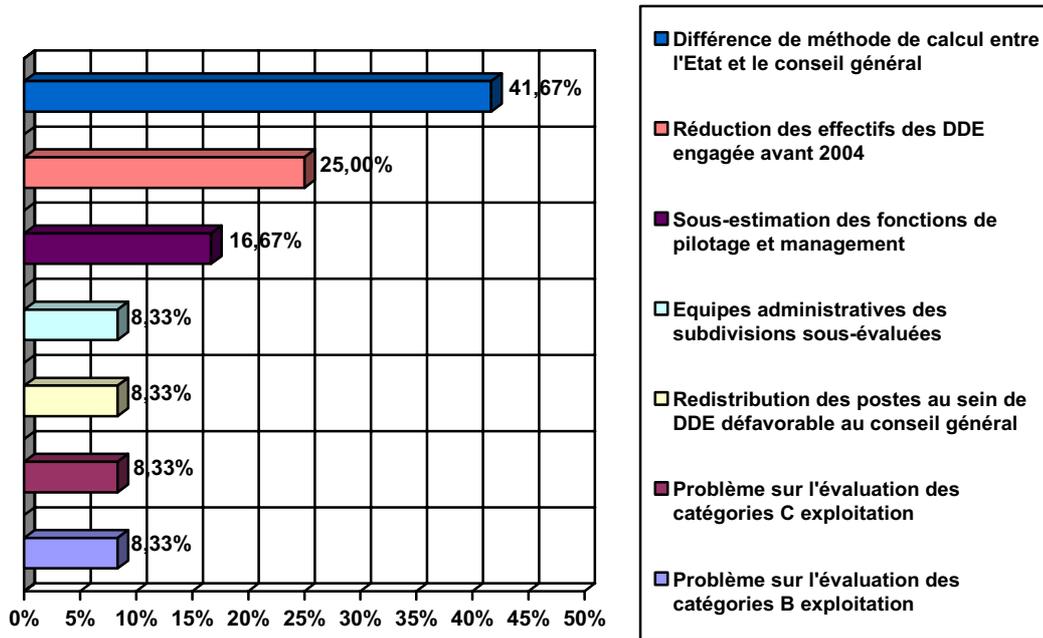
Sur **les écarts d'estimation**, on remarque que si dans la majorité des cas, les évaluations entre les départements et l'Etat ont été identiques (33 %) ou voisines (29 % entre 1 et 10 postes seulement d'écart), **les divergences sont importantes dans un quart des cas avec plus de 20 postes « manquants », du point de vue des départements**. La question de la méthode de calcul du périmètre et des effectifs concernés a donc été au départ particulièrement délicate et source d'insatisfaction pour les départements qui ont eu le sentiment d'une « rétention » d'emplois préoccupante de la part de l'Etat et d'un risque pour la continuité du service public (*graphique 3*).

Graphique 3 - Quels sont les écarts constatés entre les évaluations du département et celles de l'Etat ?



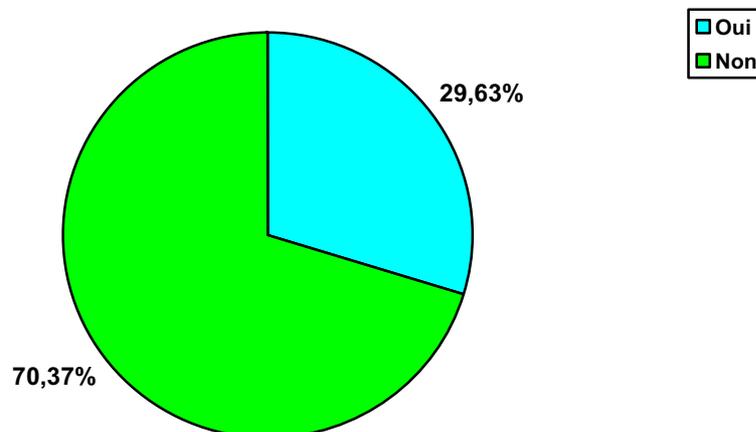
Selon les départements, les principales raisons expliquant les écarts résident dans la méthode de calcul adoptée par l'Etat, la sous-estimation des fonctions de pilotage et de management, la politique de baisse des effectifs et la restructuration des services des DDE ainsi que dans l'absence de transparence sur l'affectation des personnels d'exploitation, les statistiques et les informations étant détenues par l'Etat. Au total, 70 % des départements considèrent **que le transfert des personnels d'encadrement est insuffisant** (graphiques 4 et 5).

Graphique 4 - Comment expliquez-vous les écarts ?*



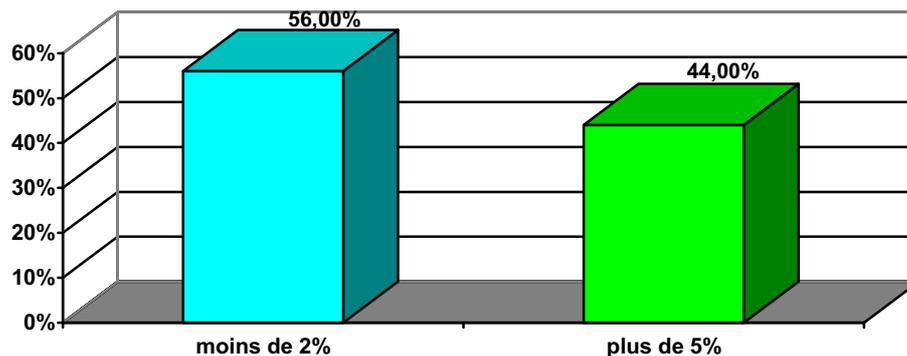
* possibilité de plusieurs réponses.

Graphique 5 - Le transfert des personnels d'encadrement vous paraît-il suffisant ?

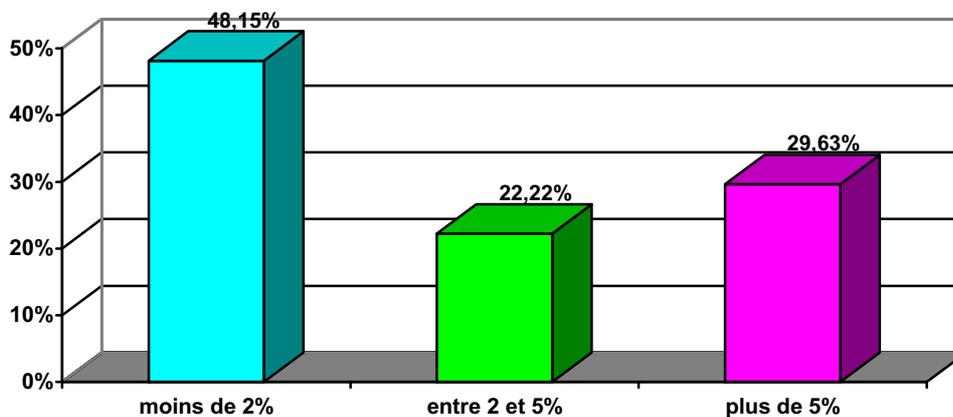


Sur les **ratios effectifs d'encadrement/effectifs transférables**, la moitié des départements ayant répondu au questionnaire se retrouve ainsi (48,15 %) en deçà de la moyenne nationale d'encadrement avant transfert (*graphiques 6 à 8*).

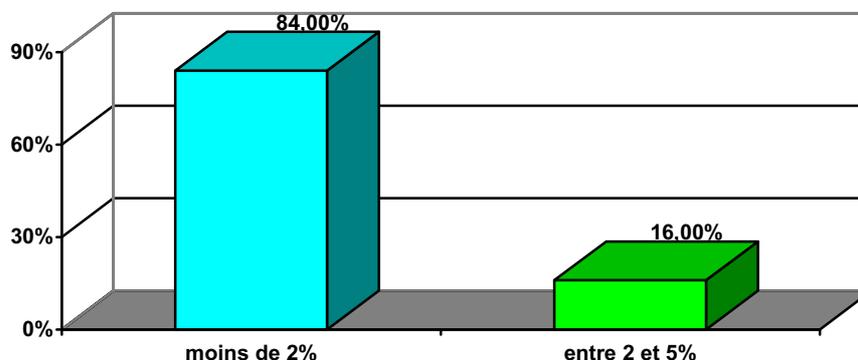
Graphique 6 - Ratio effectifs transférables/kilomètres de routes transférés



Graphique 7 - Ratio personnels d'encadrement/effectifs transférables

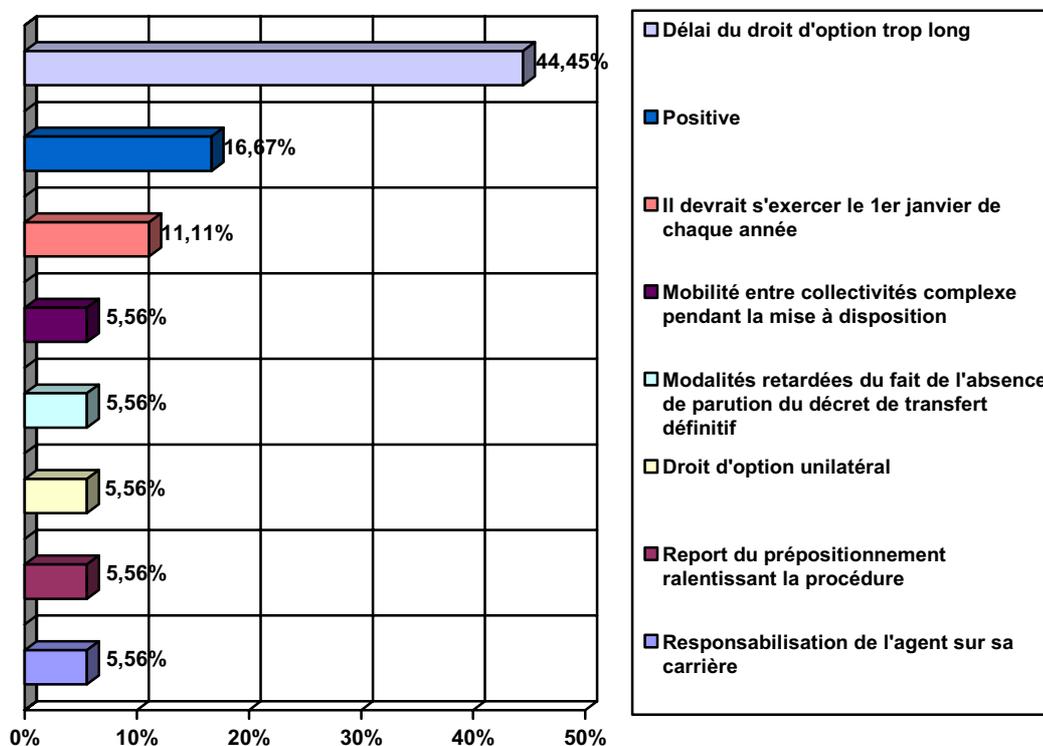


Graphique 8 - Ratio personnels d'encadrement/kilomètres transférés



Les modalités d'exercice du **droit d'option** font aussi l'objet de diverses critiques : délai trop long, calendrier inadéquat, report excessif du pré-positionnement... Compte tenu de la date de l'enquête, on peut mesurer ainsi rétrospectivement les **inquiétudes soulevées par la complexité de la réforme et les perspectives matérielles des transferts** (graphique 9).

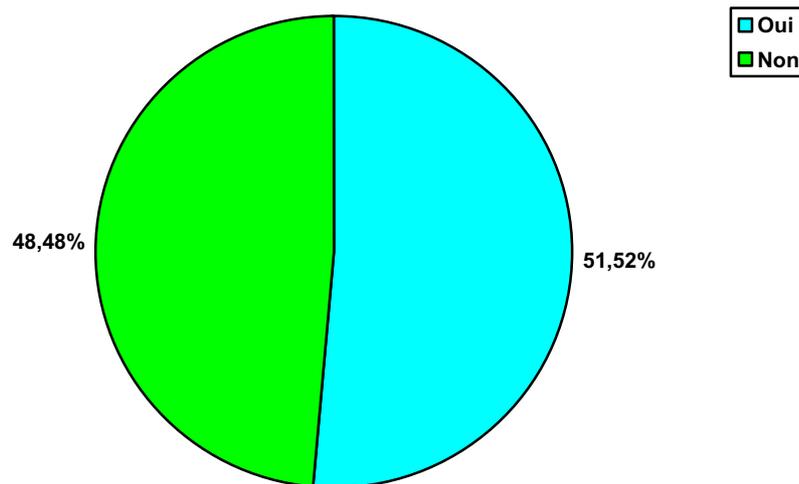
Graphique 9 - Quelle appréciation portez-vous sur les modalités d'exercice du droit d'option ?



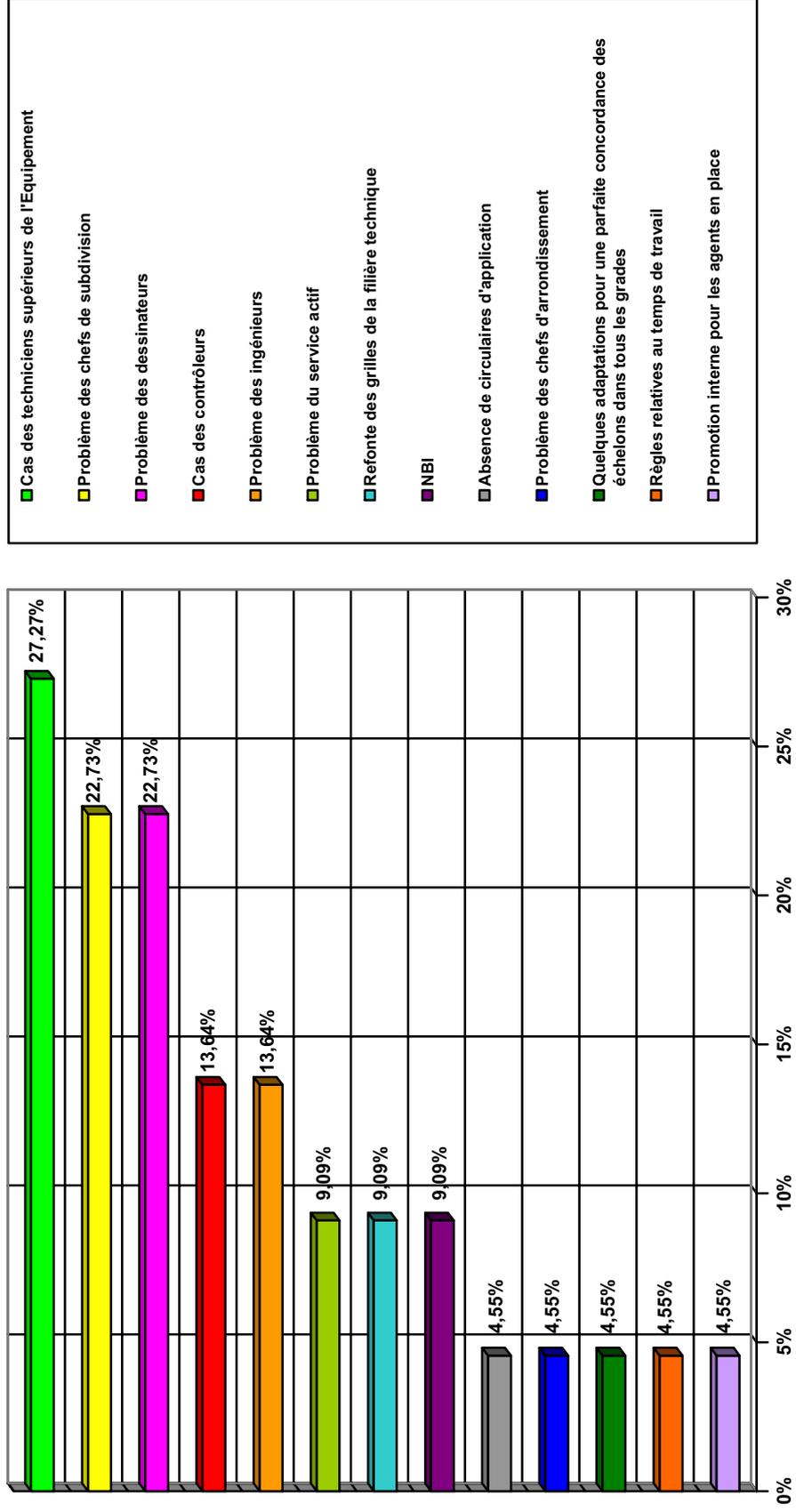
De nombreuses **difficultés statutaires de passage vers** les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont mises en avant (*graphiques 10 et 11*) :

- cas des techniciens supérieurs, des contrôleurs, ingénieurs, dessinateurs...,
- problème de retraite à 55 ans de service actif,
- nécessité d'une refonte des grilles de la filière technique,
- régime indemnitaire (chef de subdivision) et d'arrondissement.

Graphique 10 - Avez-vous relevé des difficultés pour le transfert des personnels concernés des corps d'Etat vers les cadres d'emploi de la FPT ?



Graphique 11 - Quels changements statutaires vous paraissent nécessaires ?*



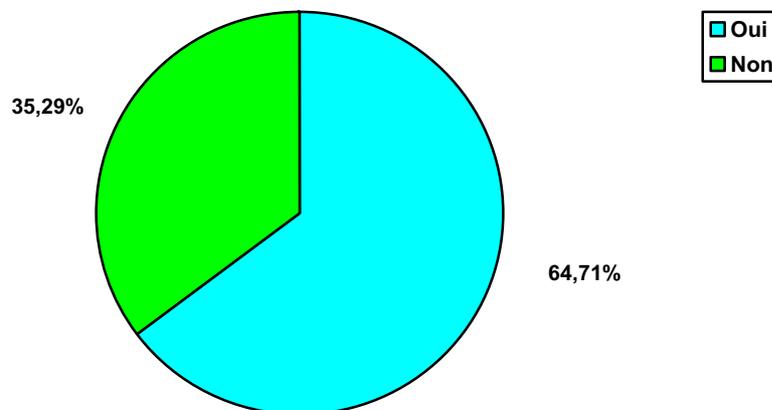
* possibilité de plusieurs réponses.

Sur ces différents points, le ministère a cherché à apporter des éclaircissements attendus qui figurent dans le rapport.

Pour l'avenir, les sources d'inquiétude pour les départements apparaissent encore nombreuses et portent en particulier sur :

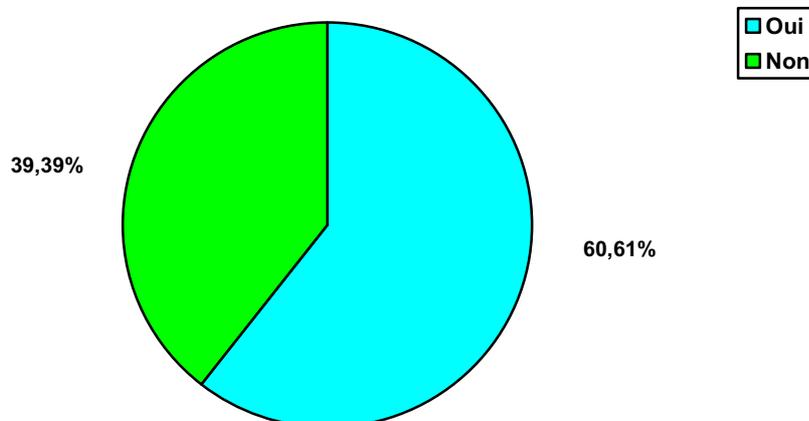
- **l'importance du nombre de postes vacants** (65 % des départements y sont confrontés) et la difficulté de procéder aux recrutements adéquats (*graphique 12*).

Graphique 12 - Existe-t-il d'ores et déjà une forte vacance d'effectifs constatée dans votre département ?

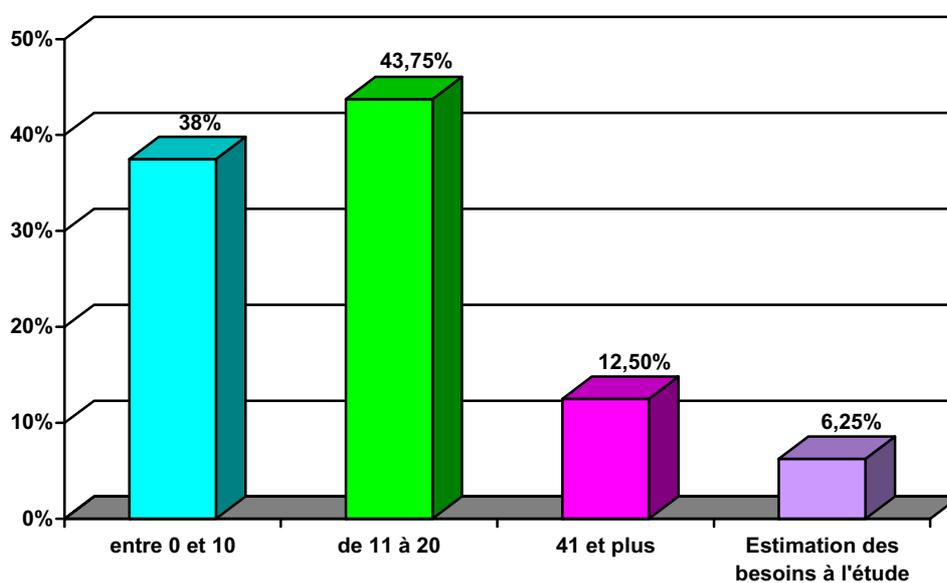


60 % des départements estiment qu'il leur faudra, à court ou moyen terme, recruter pour faire face à leurs nouvelles compétences en matière routière (*graphiques 16 et 17*). Les besoins varient entre 1 et 10 postes pour 38 % des départements et entre 10 et 20 pour 44 % d'entre eux ;

Graphique 16 - Pensez-vous créer, et à quelle échéance, des postes supplémentaires pour assumer les nouvelles compétences "routes" ?

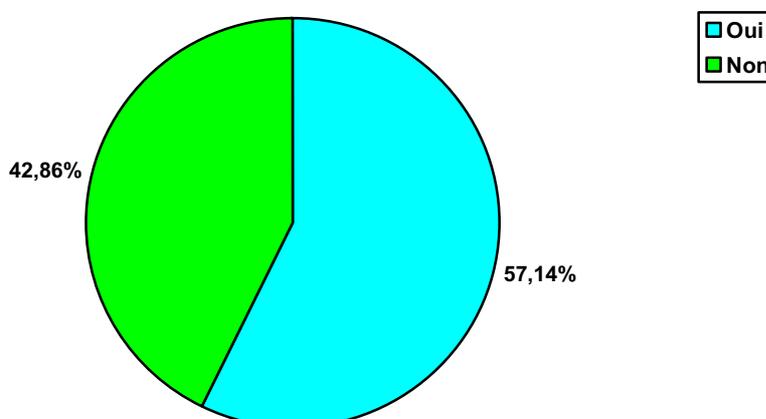


Graphique 17 - Le cas échéant, estimation des besoins en matière de recrutement



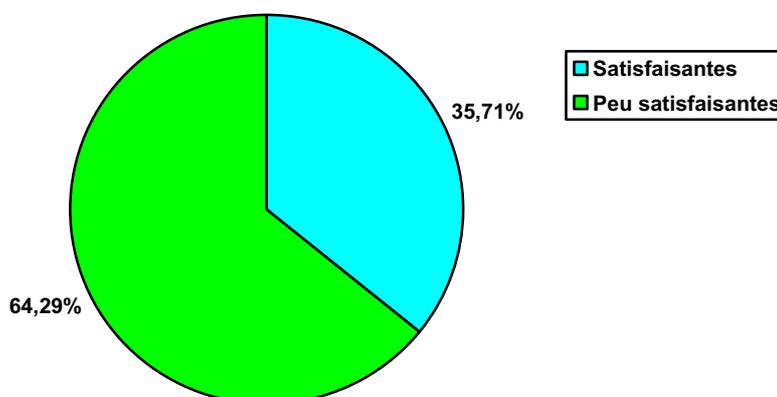
- **la viabilité hivernale** et les contraintes liées à la maintenance des routes : plus de 57 % des départements interrogés redoute la période hivernale et il est clair que l'annonce d'un report des transferts de personnels au 1^{er} avril 2007 pour les collectivités les plus touchées constitue une adaptation du calendrier (*graphique 15*) accueillie favorablement ;

Graphique 15 - Craignez-vous des difficultés pendant la période transitoire liées à la viabilité hivernale de votre département ?

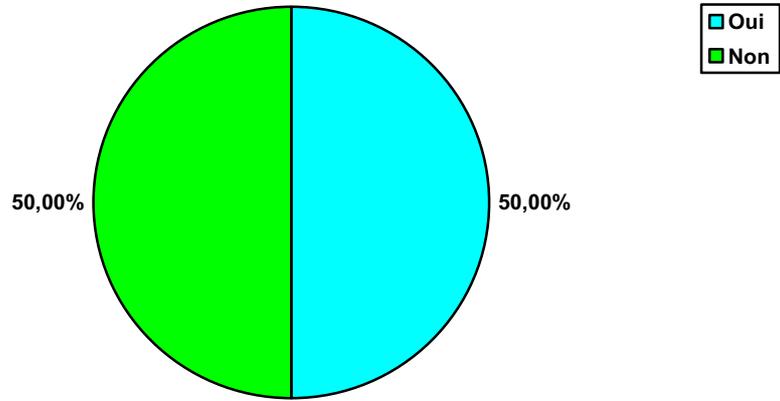


- **l'insuffisance de la compensation financière** : les compensations financières sont jugées insuffisantes dans 64 % des cas. Malgré les assurances données par l'Etat, 50 % des départements estiment que leurs charges seront accrues dès 2006 et la quasi-totalité (97 %) pense que leur charge nette sera, à terme, de toute façon, augmentée du fait de la réforme. Les principales causes de cette situation sont : les créations de postes, l'acquisition ou la rénovation des locaux, les frais de fonctionnement en général, les régimes de primes, indemnités et avantages sociaux (tickets restaurant, médecine préventive, formation, action sociale...), les travaux à entreprendre notamment sur les routes transférées (*graphiques 18 à 32*).

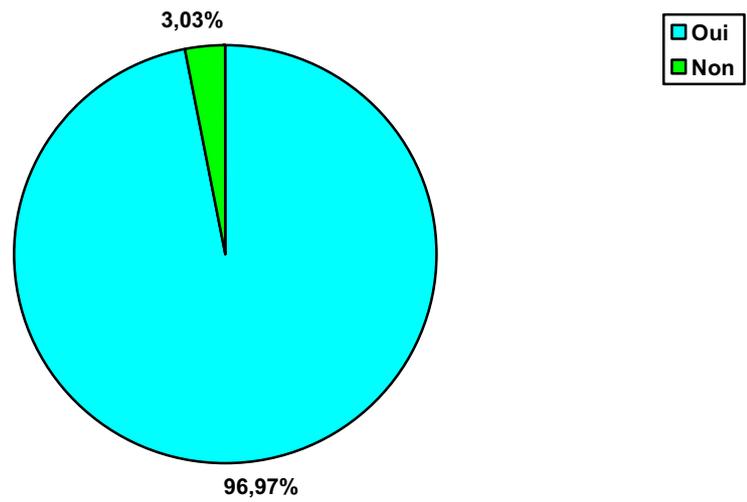
Graphique 18 - Estimez-vous que les modalités de calcul de la compensation financière sont :



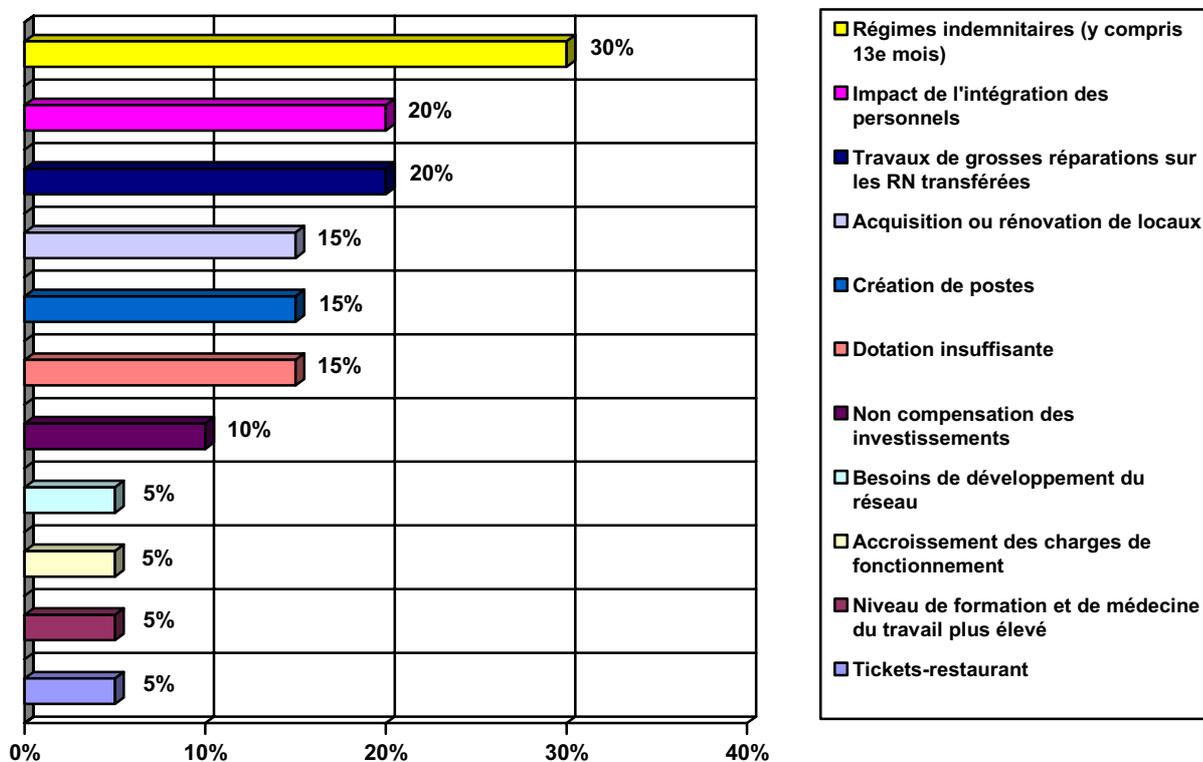
Graphique 19 - Estimez-vous que votre département aura à supporter une charge nette due à ces transferts dès cette année ?



Graphique 20 - Estimez-vous que votre département aura à supporter une charge nette due à ces transferts au cours des prochaines années ?



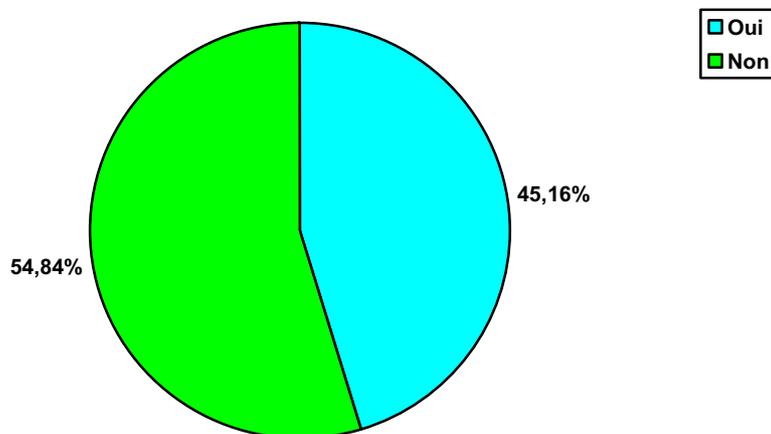
Graphique 21 - Commentaires éventuels*



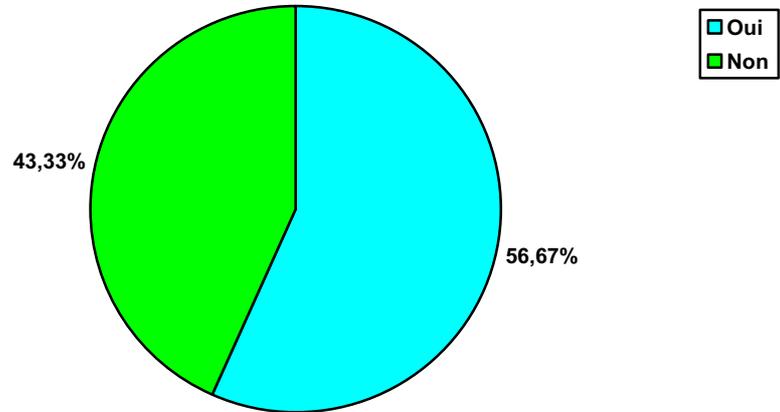
* possibilité de plusieurs réponses.

Postes pour lesquels les compensations financières risquent d'être insuffisantes :

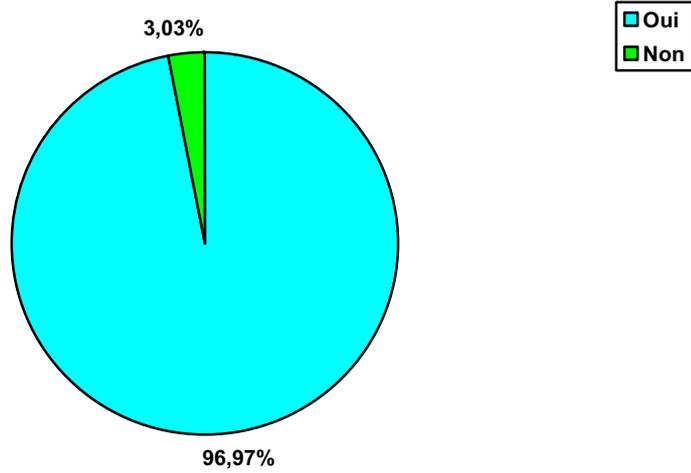
Graphique 22 - Rémunérations



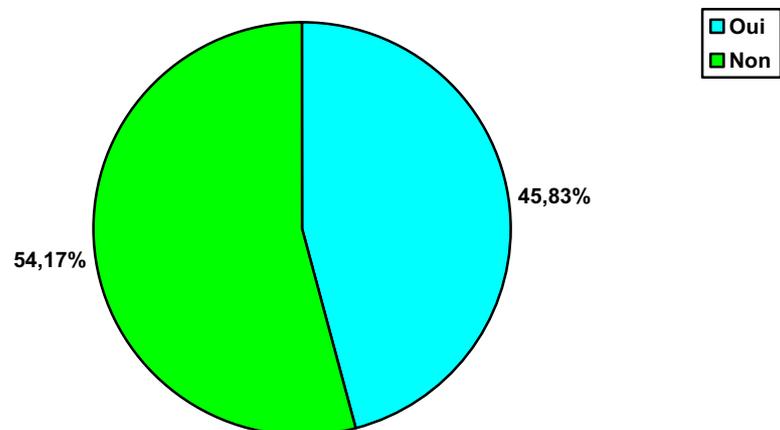
Graphique 23 - Eléments accessoires à la rémunération



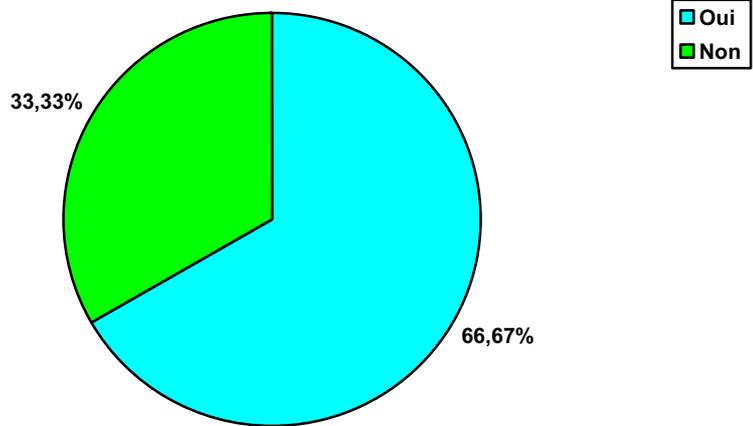
Graphique 24 - Régime indemnitaire (dont 13e mois)



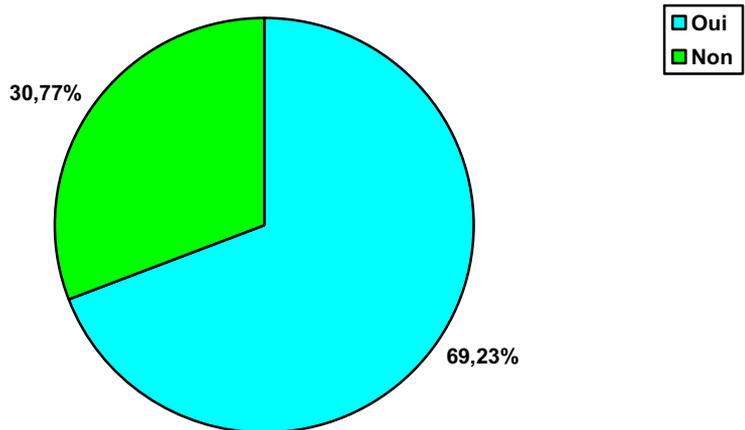
Graphique 25 - Fractions d'emploi



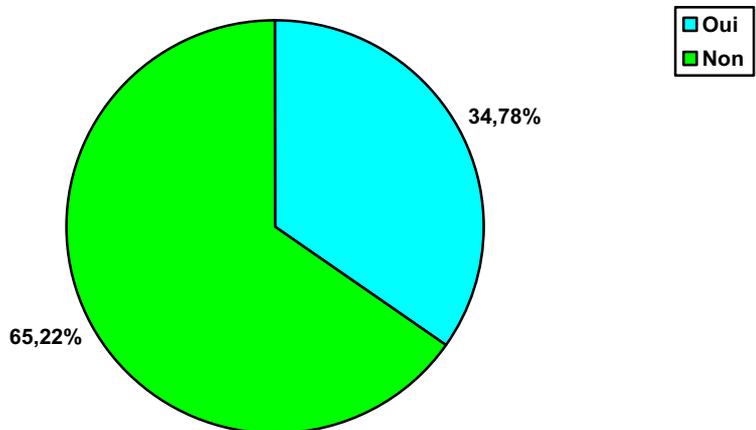
Graphique 26 - Médecine préventive



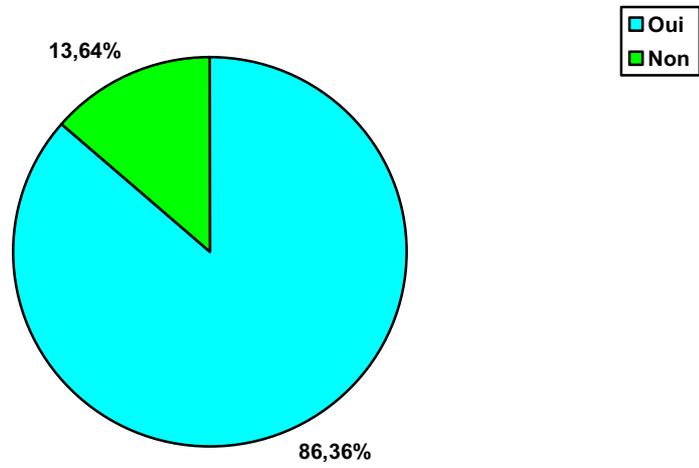
Graphique 27 - Formation continue



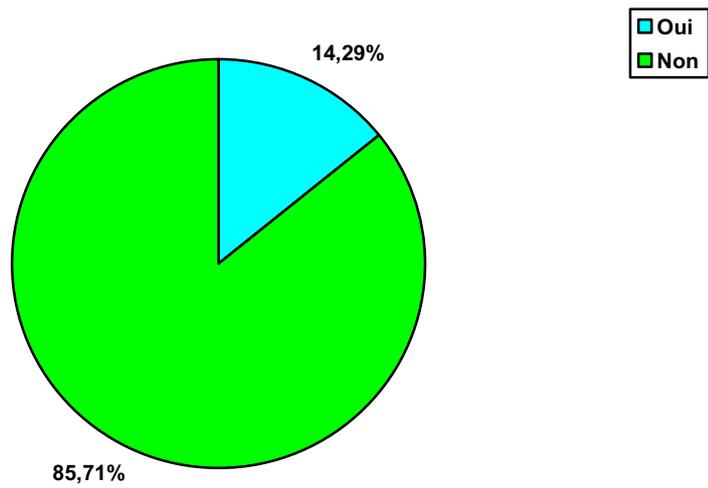
Graphique 28 - Compte épargne temps



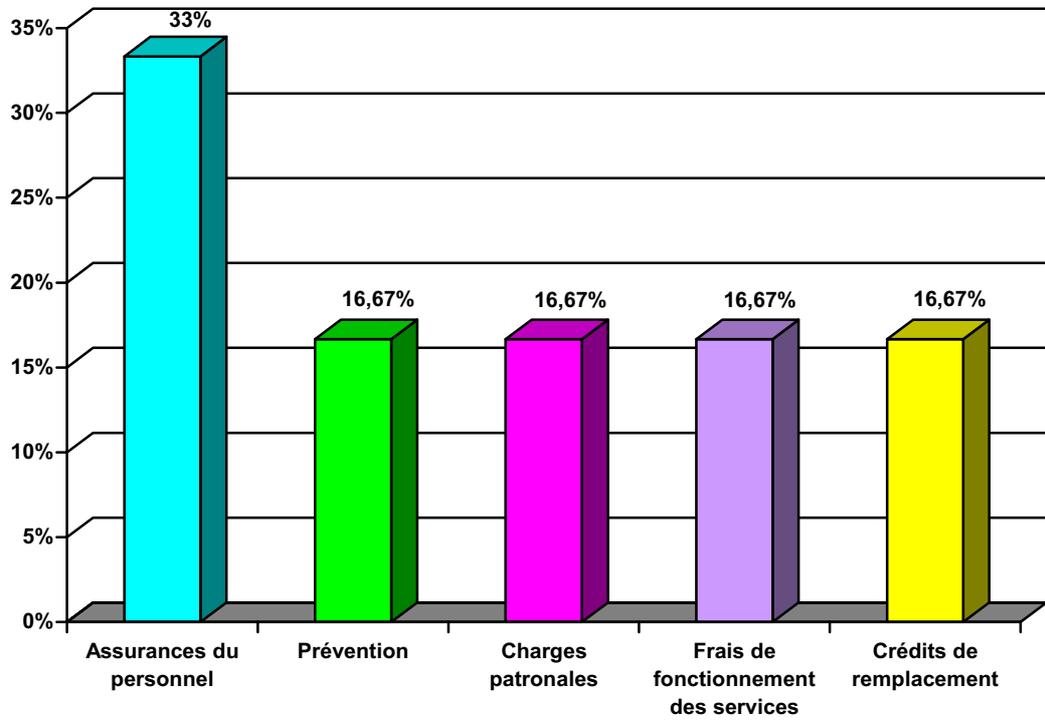
Graphique 29 - Action sociale



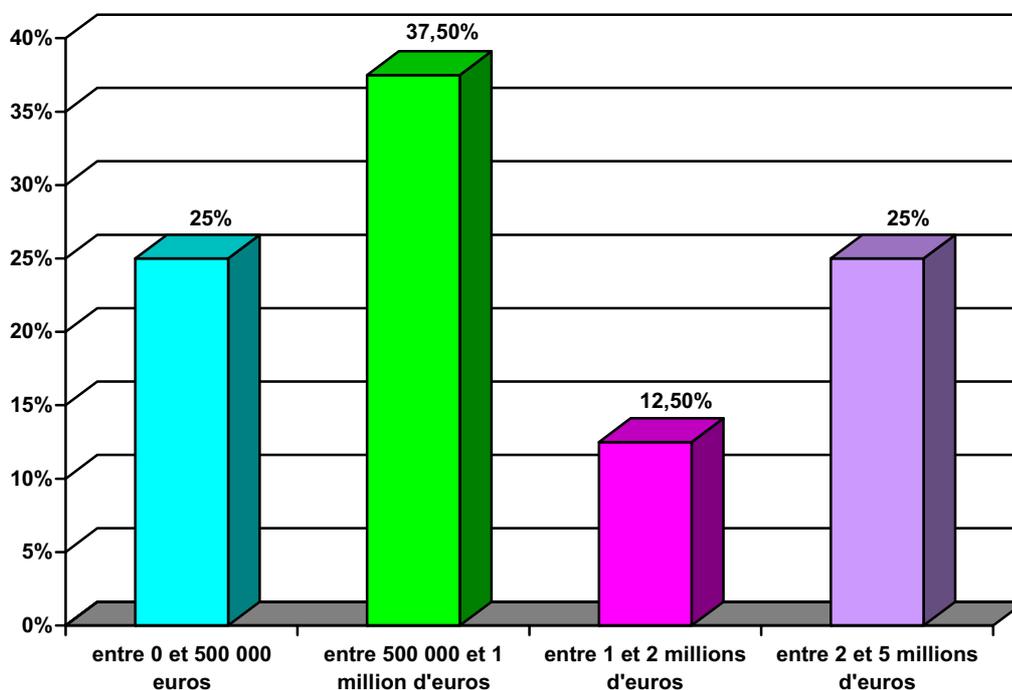
Graphique 30 - Disposez-vous d'une évaluation concernant l'accroissement de vos dépenses ?



Graphique 31 - Postes pour lesquels les compensations financières risquent d'être insuffisantes, autres

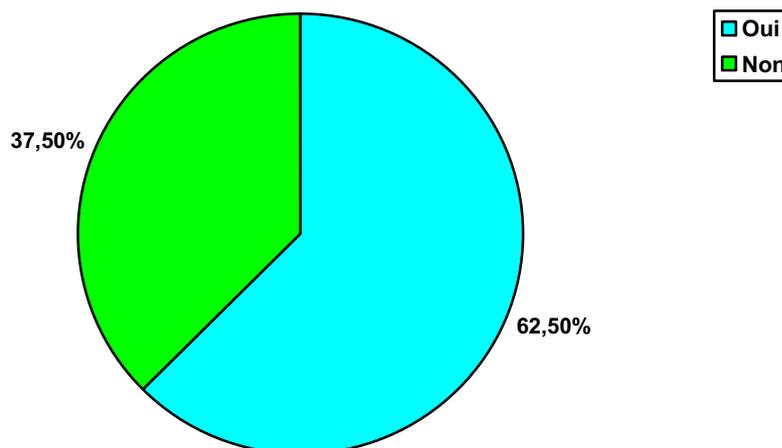


Graphique 32 - Estimation des charges totales



La clause de sauvegarde est jugée également dans 62 % des cas comme offrant des garanties insuffisantes (*graphique 13*).

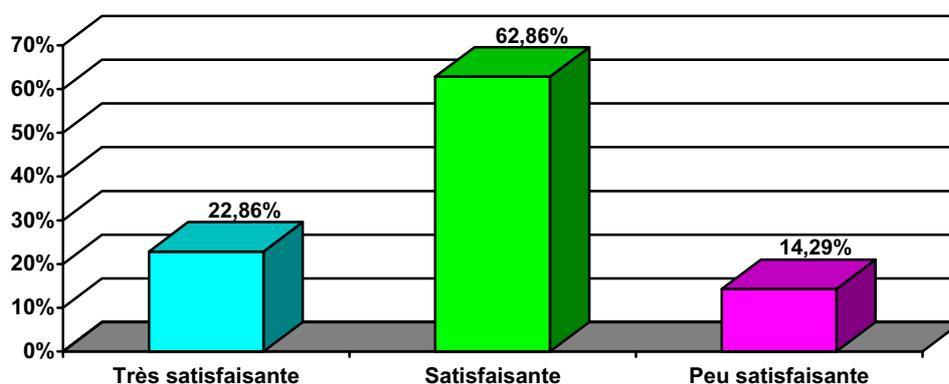
Graphique 13 - La clause de sauvegarde prévue à l'article 104 de la loi LRL présente-t-elle selon vous des garanties suffisantes ?



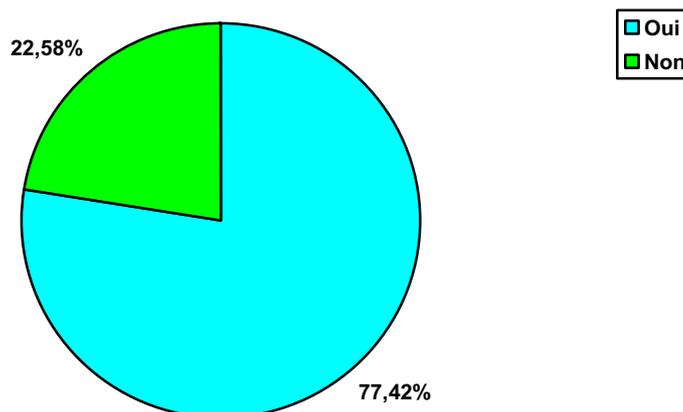
Mais, on note **une grande difficulté à évaluer le poids des charges totales**. 85 % des départements s'estime dans l'impossibilité de préciser l'impact réel de la réforme ; sur 15 % qui tente une estimation, la moitié l'évalue entre 500 000 et 2 000 000 d'euros et un quart au-delà de cette limite.

Enfin, **parmi les éléments positifs** figurent les **relations Etat/départements** considérées comme satisfaisantes, voire très satisfaisantes, dans 85 % des départements et le sentiment que le **calendrier** des transferts se déroulera conformément aux prévisions pour 77 % d'entre eux (*graphiques 14 et 35*).

Graphique 14 - Quelle appréciation portez-vous sur les relations entre le conseil général, le préfet et la DDE concernant les modalités de ces transferts ?

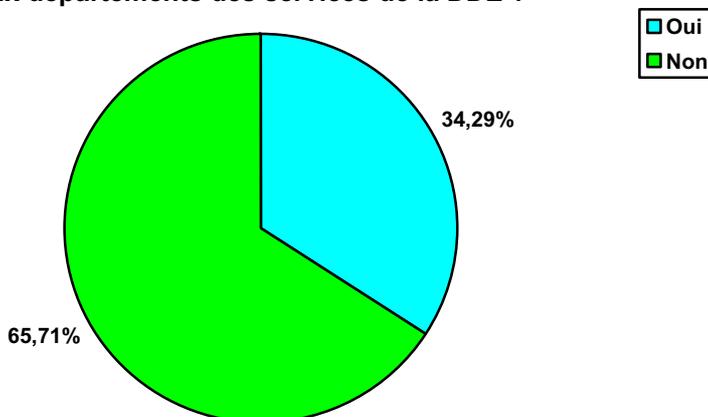


Graphique 35 - Pensez-vous que le calendrier de la réforme est tenable ?

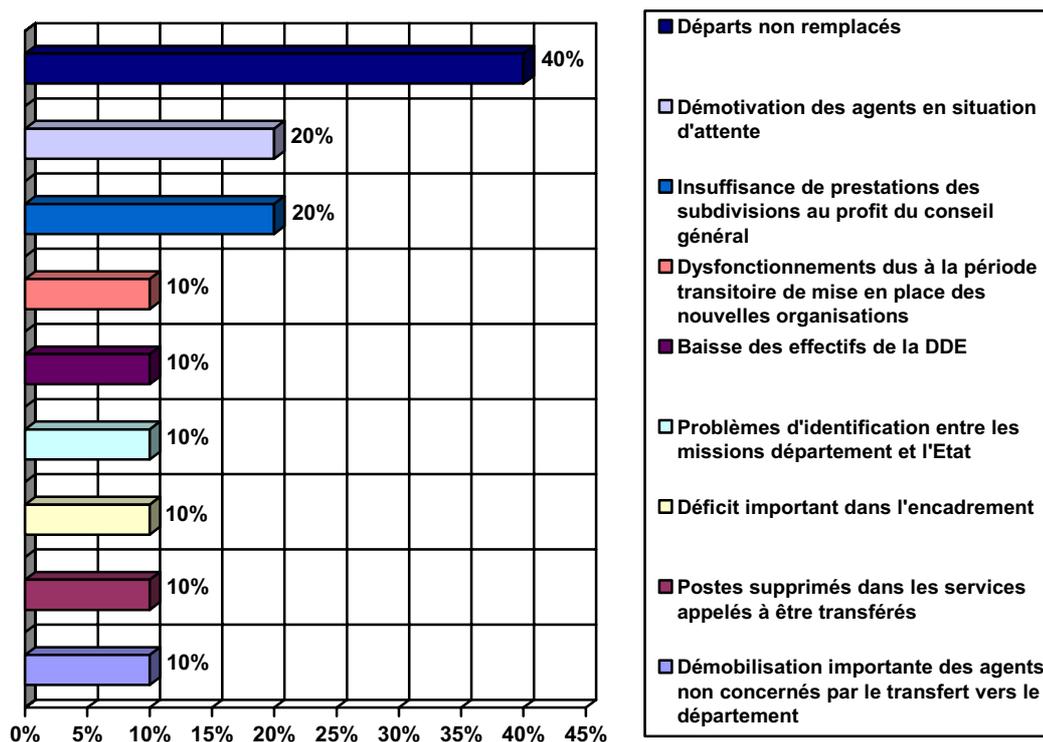


Selon les deux tiers des départements, la période de transition se déroule sans dysfonctionnement majeurs (*graphiques 33 et 34*).

Graphique 33 - Avez-vous constaté au cours de la présente période des dysfonctionnements dans la mise à disposition aux départements des services de la DDE ?



Graphique 34 - Si oui, lesquels ?



* possibilité de plusieurs réponses.

**LISTE DES DÉPARTEMENTS
AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DDE**

- Aisne
- Alpes de Haute-Provence
- Ardennes
- Aube
- Calvados
- Côtes d'Armor
- Dordogne
- Eure-et-Loir
- Finistère
- Gironde
- Hérault
- Indre-et-Loire
- Jura
- Landes
- Haute-Loire
- Loiret
- Lozère
- Mayenne
- Morbihan
- Nièvre
- Nord
- Orne
- Puy-de-Dôme
- Haut-Rhin
- Rhône
- Saône-et-Loire
- Sarthe
- Savoie
- Seine-Maritime
- Yvelines
- Deux-Sèvres
- Tarn-et-Garonne
- Var
- Vaucluse
- Vendée
- Vienne

Observations des départements

Conventions et arrêtés

Alpes-de-Haute-Provence : désaccord initial sur le nombre de personnes mises à disposition principalement sur les activités support.

Côtes-d'Armor : des discussions difficiles sur les ETP effectifs temps plein.

Dordogne : manque d'encadrement.

Gironde : pas de convention en raison de désaccord sur les conditions financières et les effectifs du transfert.

Landes : contestation du périmètre du décompte ; Emploi du DDE et de certains services ont été exclus.

Nièvre : désaccord sur les routes transférées en raison de leur importance nationale, de la précipitation, du contexte inconnu et du caractère tardif de l'état des lieux.

Nord : désaccord sur les services supports.

Orne : absence de prise en compte du poste du directeur départemental.

Puy-de-Dôme : manque de clarté dans les effectifs transférés et réserves sur le fait que les travaux sur les RN ne sont pas financés et sur le niveau des effectifs transférés. Sur les RD, des négociations ont lieu sur le volet immobilier et logistique (informatique, mobilier, voitures...).

Haut-Rhin : un recours est engagé contre l'État sur le transfert des chemins de défrètement.

Rhône : décalage entre le projet d'arrêté et l'arrêté de transfert (concernant la RN 7).

Saône-et-Loire : manque de chiffrage sur les postes pourvus au 31 décembre, doute sur l'applicabilité de la clause de sauvegarde.

Savoie : discussions en cours sur les conditions de transfert d'une voie parallèle à la RN 90 soumise à des risques naturels importants.

Deux-Sèvres : manque d'évaluation sur la clause de sauvegarde et fractions d'emplois.

Vaucluse : désaccord de principe.

Ecarts d'effectifs transférables Etat/ département

Alpes-de-Haute-Provence : différence entre les modes de calcul, principalement sur les activités supports.

Calvados : sentiment que le Ministère de l'Équipement a transféré le petit personnel en gardant ses ingénieurs presque en totalité.

Côtes-d'Armor : forte baisse des effectifs des DDE entre 2002 et 2004 qui a entraîné une redistribution des missions en interne à la DDE préjudiciable à l'exercice des tâches départementales.

Dordogne : sur le transfert des RN, l'écart est lié au mode de calcul avec un ratio national fonction des investissements réalisés ; ratio défavorable pour ceux dont les RN transférées n'ont fait l'objet d'aucun travaux d'investissements lors des cinq dernières années, alors que ce sont celles qui ont le plus besoin de moyens humains.

Landes : l'organisation prévue par le Conseil général prend en compte les moyens dus au titre de la loi c'est-à-dire par référence au 31/12/02 (soit 28 postes).

Nord : les équipes de subdivisions ont été sous-évaluées par l'État ; comptables, gestionnaire RH, secrétaires ; les modalités d'évaluation des personnels d'ingénierie ont joué en faveur du réseau resté à l'État ; d'une façon générale, le décompte des emplois transférables s'est appuyé sur les déclarations d'activité de Corail alors que le futur réseau transféré tombait en déshérence.

Puy-de-Dôme : problème d'évaluation des postes du cadre B exploitation (évaluation du temps consacré par ces agents défavorable aux départements par rapport à celui consacré aux communes).

Haut-Rhin : réduction des effectifs découlant de la LOLF et des départs à la retraite.

Rhône : différence de méthode de calcul entre l'État et le département.

Savoie : l'activité des services supports et particulièrement l'activité ressources humaines a été minorée.

Deux-Sèvres : les réductions d'effectifs de l'État ont pesé sur les emplois pourvus au 31/12/2004, date de référence pour le département ; l'évaluation du Conseil général est en emplois entiers, celles de l'État en ETP.

Vaucluse : écarts liés aux méthodes de calcul choisies par l'État et à une sous-estimation des fonctions de pilotage et de management.

Droit d'option

Aisne : délai trop long pour les agents déjà sous article 7 et double gestion encore pour au moins 2 ans.

Alpes-de-Haute-Provence : les dates retenues pour l'intégration calées sur l'année budgétaire facilitent la prise en compte des incidences budgétaires sur le budget du département.

Ardennes : bonne appréciation, cela permet de responsabiliser l'agent sur sa carrière.

Calvados : le délai de deux ans complique les transferts : pendant cette période transitoire, il sera compliqué de gérer les personnels avec des statuts différents.

Eure-et-Loir : délai d'attente trop long dû au report des décrets de transferts des services.

Gironde : pour faciliter la gestion, devrait s'exercer le 1^{er} janvier de chaque année concernée.

Morbihan : point de départ trop tardif notamment pour les départements qui sont sous l'article 7 et compte tenu des dispositions applicables aux TOS.

Nord : le délai de prise en compte de la demande d'intégration ou de détachement est trop long (deux ans au mieux).

Haut-Rhin : le conseil général regrette que le pré-positionnement ait été remis de 6 mois ralentissant de ce fait la procédure.

Rhône : délais assez longs puisque les premiers agents intégreront le département seulement au 1^{er} janvier 2008.

Saône-et-Loire : les modalités apparaissent complexes (choix avant le 31 août de l'année N pour une effectivité l'année N+1 et retardé par l'absence de parution du décret de transfert définitif des services).

Savoie : pendant la mise à disposition, la mobilité entre les collectivités demeure complexe dans la mesure où l'effectivité du droit d'option a lieu l'année N+1.

Seine-Maritime : possibilité pour les agents de prendre le temps de se prononcer.

Deux-Sèvres : bonne appréciation avec des possibilités d'intégration dès 2007.

Vaucluse : droit trop unilatéral ; des passerelles seraient souhaitables.

Vendée : délai trop long entre la décision de l'agent et la prise en charge par le Conseil Général.

Problèmes statutaires

Aisne : 1/ absence de corps d'exploitation dans la fonction publique territoriale ; 2/ absence d'un 4^{ème} niveau dans le corps de techniciens ; 3/ absence de 3^{ème} et 4^{ème} niveaux dans le corps des ingénieurs.

Aube : problème pour les techniciens de l'État sur un emploi fonctionnel de chef de division.

Calvados : conséquences négatives si les quotas et ratios de promotion interne ne sont pas réformés.

Côtes-d'Armor : 1/ certains postes fonctionnels en DDE n'ont pas d'équivalent en FPT ; 2/ la correspondance du grade de dessinateur (C technique) et du grade de chef d'équipe d'exploitation est peu lisible.

Dordogne : le régime statutaire et indemnitaire des contrôleurs qui ne trouvent pas leur compte dans le statut équivalent de la FPT.

Gironde : les circulaires d'application font défaut.

Hérault : problème des dessinateurs.

Landes : des écarts sont signalés sur le statut des contrôleurs dans les deux fonctions publiques.

Loiret : mise au point nécessaire sur la NBI et le régime indemnitaire des chefs de subdivisions.

Lozère : des adaptations pour les chefs d'arrondissement et les chefs de subdivision.

Mayenne : une refonte des grilles de la filière technique afin d'intégrer les échelons provisoires.

Morbihan : pour le cadre d'emploi des contrôleurs de travaux, il faudrait prévoir un accès à la catégorie A et des missions plus restreintes que celles du corps des contrôleurs des TPE.

Nord : 1/ problème des emplois fonctionnels au sein de l'État, notamment des chefs de subdivision, qui ouvrent droit à une NBI et un régime indemnitaire spécifique : le maintien à titre individuel de la rémunération antérieure n'est que partiellement satisfaisant ; cela risque de créer des disparités de rémunération à fonction équivalente ; 2/ spécialité « dessinateur » : les dessinateurs intégrés dans le cadre d'emplois des agents de maîtrise perdent le bénéfice de la NBI.

Orne : la création du grade de chef de subdivision ou d'agence dans la Fonction publique territoriale.

Haut-Rhin : des règles restent à définir dans la FPT sur la notion de service actif, sur la NBI.

Saône-et-Loire : il y a un risque de gestion des ressources humaines à deux vitesses car, en application de l'article 109 de la loi, des échelons provisoires uniquement accessibles aux agents de l'État transférés, ont été créés pour les ingénieurs techniciens et agents de maîtrise.

Savoie : 1/ un même cadre d'emploi d'agent technique pour les dessinateurs et les agents d'exploitation qui va nécessiter une forte pédagogie dans le cadre de l'avancement ; 2/ règles relatives au temps de travail (heures supplémentaires, garanties minimales).

Seine-Maritime : situation des dessinateurs car dans la fonction publique d'État, il y a équivalence de grade entre les dessinateurs et les chefs d'équipe alors que la fonction publique territoriale distingue entre agent technique et agent de maîtrise.

Yvelines : certains postes de cadre transférés vacants ne permettent pas de recruter en détachement simple à équivalence ; c'est en particulier le cas des ingénieurs divisionnaires des TPE qui sont chefs d'arrondissement et qui ne peuvent être pris sur les échelons provisoires ; une homologation reste à trouver pour les détachements.

Deux-Sèvres : quelques adaptations pour une parfaite concordance des échelons dans tous les grades.

Tarn-et-Garonne : 1/ le régime indemnitaire des techniciens supérieurs ne semble pas réglé ; 2/ problème des retraites du service actif à 55 ans.

Var : adaptations à prévoir pour les dessinateurs et chefs d'équipe.

Vaucluse : changements souhaitables pour les corps d'ingénieurs, de techniciens et pour les dessinateurs où les homologations ne sont pas totales.

Compensations financières

Aisne : création de postes par anticipation en 2006 ; coût d'un agent État par rapport à un agent territorial.

Alpes-de-Haute-Provence : en fonctionnement, les dotations de l'État sont insuffisantes et en investissement, le département est fortement pénalisé par le décroisement des crédits du CPER.

Ardennes : aucune vision précise sur la question.

Calvados : le critère retenu pour le volet « investissement » fondé sur les AP des dernières années est pénalisant pour le département et peu cohérent car l'État n'a rien fait pendant cette période.

Côtes-d'Armor : dépenses de mise à niveau des locaux et partage des charges immobilières.

Dordogne : charge nette due aux travaux de grosses réparations à effectuer sur les RN transférées.

Eure-et-Loir : à cause des régimes indemnitaires.

Hérault : les préoccupations concernent principalement la masse salariale et l'investissement.

Indre-et-Loire : recrutement anticipé de personnels d'encadrement ; alignement du régime indemnitaire des personnels d'exploitation.

Jura : dotations insuffisantes.

Landes : préoccupation au niveau de la formation et de la médecine du travail compte tenu de la disparité des règles entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale.

Haute-Loire : crainte concernant le régime indemnitaire et les tickets restaurant.

Loiret : création de postes par anticipation dès 2005 pour renforcer les fonctions managériales de conduite projet et des hommes.

Haut-Rhin : acquisition ou rénovation de locaux destinés à accueillir les agents transférés dans les lieux où la DRI conserve un centre routier ; versement du 13^{ème} mois...

Morbihan : dépenses du régime indemnitaire.

Nord : les ratios financiers sont trop faibles. Les charges liées à l'augmentation des effectifs départementaux, primes de fin d'année, charges de structures et les coûts de remise en état de développement du réseau transféré seront considérables.

Orne : mauvais état des RN transférées et investissements importants dans les locaux.

Puy-de-Dôme : les travaux sur les RN ne sont pas financés et impact de la remise à niveau du régime indemnitaire des exploitations et des agents administratifs.

Saône-et-Loire : préoccupations concernant la compensation, l'état des routes transférées et les charges de fonctionnement (locaux, équipement, informatique...).

Sarthe : problème du régime indemnitaire ; non compensation des investissements sur les RNIL ; principe du décroisement défavorable au département.

Seine-maritime : lisibilité de moins en moins grande de la DGD intégrée à hauteur de 95 % à la dotation forfaitaire ; faible lisibilité des mesures consolidées au sein de la DGD et inscrites en LFI ; coûts indirects nombreux (médecine préventive, formation...).

Yvelines : pas de vision claire à ce jour car aucune estimation n'a été communiquée par l'État.

Deux-Sèvres : le décroisement des participations financières sera-t-il pérenne et suffisant pour faire face aux besoins de développement du réseau.

Vaucluse : compensation non fondée sur l'état réel du patrimoine, en fonctionnement et en investissement ; retard pris sur les contrats de plan ; impact de l'intégration (ARTT, RI...).

Relations Etat/département

Alpes-de-Haute-Provence : difficultés d'obtenir des renseignements ; relations peu coopérative avec la DDE.

Calvados : les relations sont bonnes mais le département est souvent en position de faiblesse pour négocier car il n'a pas la connaissance des services de la DDE ; des ratios nationaux (kms de routes transférés) auraient été préférables.

Côtes-d'Armor : les discussions sont très souvent verrouillées au niveau central au préalable.

Dordogne : bonnes relations de travail entre les services techniques mais difficultés liées à l'absence d'engagements fermes sur les compensations financières.

Gironde : mis devant le fait accompli ; aucune réponse n'est apportée à de nombreuses questions ; les échanges existent mais ils sont unilatéraux.

Landes : les relations ont été conduites avec la DDE de façon satisfaisante mais les demandes formulées au Ministère n'ont pas reçu de réponse ou bien des réponses ne correspondant pas à la question posée.

Loiret : il subsiste des difficultés pour obtenir des informations suffisantes sur les effectifs transférables et notamment le personnel d'encadrement dont les missions sont importantes dans le cadre de la gestion territoriale des infrastructures.

Nièvre : relations non satisfaisantes en ce qui concerne les modalités des transferts financiers.

Nord : le Préfet n'a pas joué le rôle central dans la négociation que lui assigne la loi, il a laissé les administrations déconcentrées piloter ces négociations ; il n'a pas réuni la commission tripartite malgré la demande du Président du conseil général.

Puy-de-Dôme : des difficultés parfois avec la DDE qui applique à la lettre les directives du ministère.

Vendée : le dialogue a été constant dès le départ avec une volonté partagée d'aboutir en préservant les intérêts et la capacité de travail efficace pour les deux organisations futures.

ANNEXE 3 :

LISTE ET COMPTES RENDUS DES AUDITONS

Personnes auditionnées :

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Direction générale des collectivités locales

- **M. Pascal GIRAULT**, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale ;

- **Mme Orianne CHENAIN**, Chef de bureau du financement des transferts de compétences, Sous-direction des finances locales et de l'action économique ;

Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- **M. Dominique ANTOINE**, directeur de la Direction des personnels et de la modernisation de l'administration ;

- **Mme Élisabeth ARNOLD**, Sous-directrice à la Direction des personnels et de la modernisation de l'administration ;

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

- **M. Patrick GANDIL**, Secrétaire général ;

- **M. Philippe REDOULEZ**, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Service du pilotage des services et de la modernisation ;

Ministère de l'Outre-mer

- **M. Richard SAMUEL**, Directeur des affaires politiques, administratives et financières ;

- **M. Christophe MAROT**, Chef du bureau des collectivités locales ;

Assemblée des Départements de France (ADF)

- **Mme Élisabeth MARAVAL**, Chargée de mission ;
- **M. Frédéric ÉON**, Chargé de mission ;

Association des Régions de France (ARF)
(contribution écrite)

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

- **M. Bernard DEROSIER**, Président ;
- **M. François DESCAMPS**, Chargé d'études ;
- **M. Antonio RODRIGUEZ**, Conseiller technique ;

Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

- **M. Pascal LAFON**, Directeur de la gouvernance des fonds ;

Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)

- **M. Bruno GOUESCLOU**, Directeur des projets à la Caisse des dépôts ;

Associations de personnels

- **M. Jean-Marc LACAVE**, Président de l'Association des ingénieurs de ponts et chaussées (AIPC) ;
- **Mme Nicole LE DIEU DE VILLE**, Présidente de l'Association des directeurs des ressources humaines des départements ;
- **M. Alain TASTET**, Président de l'Association des directeurs de services techniques départementaux ;

Divers

- **M. Jean-Bernard AUBY**, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) ;
- **M. Jean COURTIAL**, Maître des requêtes au Conseil d'État ;
- **M. Yves GRY**, Professeur à l'Université de Nancy ;
- **M. Didier JEAN-PIERRE**, Professeur à l'Université de Lyon, Maître des requêtes au Conseil d'État ;
- **Mme Nathalie MERLEY**, Maître de conférences à l'Université de Saint-Étienne ;

Syndicats des personnels

CFDT

- **Mme Christine MARCHETTI**, Secrétaire fédérale ;
- **Mme Éliane FORESTIER**, Secrétaire fédérale ;

CGT

- **M. Roland JEANNINGROS**, Secrétaire fédéral (Fédération des Services Publics) ;

FO

- **M. Serge BECUWE**, Secrétaire fédéral Services Publics ;
- **M. Patrick SOUDAIS**, Secrétaire fédéral Services Publics ;
- **M. Jean-Yves BLOT**, Secrétaire fédéral Équipement ;
- **M. François CHAINTRON**, Secrétaire fédéral Enseignement ;

UNSA

- **M. Samy DRISS**, Secrétaire national UNSA Éducation, secteur revendication ;
- **M. Gilbert ROMAIN**, Secrétaire général du SNAEN-CT ;
- **M. Guy GRAFEUILLE**, Chargé de mission ;

- **M. Jean-Yves ROCCA**, Secrétaire général de A&I UNSA ;

- **M. Philippe GUITTET**, SNPDEN UNSA Éducation ;

FSU

- **M. Gérard ASCHIERI**, Secrétaire général ;

- **M. Joël THEURIER**, Secrétaire national de l'UNATOS-FSU.

Comptes rendus :

Le rapporteur remercie toutes les personnes citées ci-dessus, pour leur participation aux auditions et/ou leur participation écrite qui ont contribué à enrichir sa réflexion.

Ministère de l'Intérieur

Audition de M. Pascal GIRAULT, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale et de Mme Orienne CHENAIN, Chef de bureau du financement des transferts de compétences à la Sous-direction des finances locales et de l'action économique, Direction Générale des Collectivités locales (DGCL)

- 6 juin 2006 -

M. Pascal Girault a rappelé qu'au Ministère de l'Intérieur, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) n'avait pas pour mission d'organiser le transfert effectif des compétences et des personnels, ce rôle étant dévolu aux ministères techniques, à savoir les Ministères de l'Éducation nationale, de l'Équipement et des Affaires sociales. En revanche, la DGCL intervient à deux niveaux. En premier lieu, en tant que « gardienne du temple de la procédure », elle veille à ce que les transferts de compétences obéissent au calendrier et aux modalités prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. En second lieu, elle est en charge de l'organisation de la compensation financière des transferts de compétences et de personnels de l'État vers les collectivités territoriales, en collaboration avec la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

M. Pascal Girault a observé que les transferts de personnels n'avançaient pas au même rythme selon les ministères.

S'agissant de l'Éducation nationale, première à mettre en œuvre les transferts, il a affirmé que le calendrier normatif, initié en 2005, était « derrière nous » : au 6 avril 2005, 44 conventions ont été signées avec les départements, et une avec la région Alsace. Pour les autres collectivités, l'avis favorable rendu par la Commission nationale de conciliation (CNC) qui s'est tenue en septembre 2005, a permis d'élaborer 79 projets d'arrêtés interministériels de mise à disposition des services. Ces projets ont été signés le 18 novembre 2005 puis notifiés aux présidents de conseils régionaux et généraux. Les arrêtés individuels de mise à disposition des agents affectés dans les services transférés ont également été pris, au niveau déconcentré, par le Ministère de l'Éducation nationale. Enfin, le décret de répartition définitive a été publié le 27 décembre 2005, pour être effectif au 1^{er} janvier 2006.

M. Pascal Girault a ensuite indiqué que le droit d'option des agents restait à mettre en œuvre. A ce jour, sur 93 000 TOS, seuls 1 300 TOS ont exercé leur droit d'option. Les deux tiers de ceux qui ont effectué leur choix ont opté pour la fonction publique

territoriale (FPT), les autres pour le détachement sans limitation de durée. A titre de rappel, l'article 147 de la loi de finances pour 2006 a prévu que les TOS qui optent avant le 31 août 2006 seraient pris en charge par les collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2007. Ceux qui optent entre le 1^{er} septembre et le 31 août 2007 le seront au 1^{er} janvier 2008, et ceux qui optent entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2007, au 1^{er} janvier 2009.

M. Pascal Girault a néanmoins souligné que les agents ne manqueraient pas, dans les mois qui viennent, de se prononcer plus massivement en faveur de la FPT. Il a observé que ce choix se ferait en fonction des avantages que les agents pourraient trouver à la FPT, notamment en ce qui concerne le déroulement des carrières, les opportunités de formation professionnelle et de mobilité et le régime indemnitaire (existence ou non d'un 13^{ème} mois).

M. Pascal Girault a ajouté que le climat social s'était apaisé entre les TOS et le ministère de l'Éducation nationale. Des initiatives, de nature à rassurer les agents, ont été adoptées. Ainsi, des décrets ont ainsi été pris en décembre 2005 portant création de cadres d'emplois spécifiques des TOS afin de souligner les spécificités de ces personnels au sein de la communauté éducative. Après avis de la commission nationale de suivi, un premier décret a porté sur le détachement sans limitation de durée, et un second sur l'intégration des personnels dans la FPT.

M. Pascal Girault a ensuite annoncé qu'un premier bilan du transfert des agents serait effectué à la fin du mois de juin 2006, académie par académie, collectivité par collectivité.

Répondant à une question de **M. Éric Doligé** sur les personnels de l'État non transférés, il a indiqué que la loi précitée du 13 août 2004 prévoyait que les transferts effectués correspondent à la photographie exacte des effectifs initialement employés par l'État. Il a toutefois concédé que les départements avaient pu exprimer des besoins en personnels supérieurs aux transferts prévus.

S'agissant du Ministère de l'Équipement, **M. Pascal Girault** a remarqué que la DGCL n'était pas encore parvenue au terme du calendrier normatif prévu. Un certain nombre de conventions ont été signées avec des dates butoirs différentes selon les compétences transférées. Une CNC s'est tenue le 20 avril dernier pour examiner le cas des départements qui n'avaient pas signé tout ou partie des conventions. Une autre s'est réunie le 6 juin 2006 pour étudier la situation des 13 départements dont le cas avait été réservé lors de la précédente CNC, ces départements ayant exprimé le souhait de disposer d'un délai supplémentaire avant la signature des conventions les concernant : cette nouvelle rencontre leur a permis de bénéficier d'ajustements concernant le nombre d'effectifs exacts à transférer. A cet égard, 13 arrêtés seront prochainement signés après avoir été soumis aux comités techniques paritaires locaux, ainsi que le prévoit la loi. Le Ministère de l'Intérieur prévoit également de prendre le décret de répartition des services à l'automne prochain pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007. Les agents du Ministère de l'Équipement commenceront alors à faire connaître leurs souhaits en matière de droit d'option. Selon **M. Pascal Girault**, comme les TOS, ils devraient opter pour la FPT, dans un climat social apaisé. Par conséquent, il prédit un achèvement du calendrier normatif entre novembre et décembre 2006.

Abordant l'état de la compensation financière des transferts de personnels, **Mme Orienne Chenain** a d'abord indiqué que c'était la CCEC qui était compétente pour valider les arrêtés fixant les montants de compensation financière d'un transfert – ce

qu'elle ne peut faire que si les coûts définitifs des transferts sont connus. Il faudra donc attendre que les agents aient achevé d'exercer leur droit d'option, en 2009 pour les TOS et en 2010 ou 2011 pour les directions départementales de l'Équipement (DDE).

En conséquence, **Mme Orianne Chenain** a estimé que seul le rappel des méthodes de calcul de la compensation financière, définies lors des réunions successives de la CCEC, était aujourd'hui possible. Après avoir rappelé que la CCEC s'était réunie il y a un an pour évoquer le transfert des routes et des personnels des DDE, puis le 4 mai 2005 pour aborder celui des personnels TOS et, enfin, le 6 avril 2006 pour les règles de compensation financière des transferts, **Mme Orianne Chenain** a apporté les précisions suivantes.

Concernant les rémunérations des agents, les collectivités disposeront des moyens de rémunérer les personnels transférés grâce à une compensation financière correspondant aux charges jusqu'alors assumées par l'État. Que les agents soient intégrés dans la fonction publique territoriale ou détachés, ils bénéficieront de la prise en compte notamment de leurs dernières primes, pour la détermination du niveau de leur rémunération. Toutefois, cette compensation sera effectuée en deux temps : en raison de la présentation du projet de loi de finances pour 2007 à n+1, les rémunérations prises en compte seront celles qui auront été perçues par les agents jusqu'au 1^{er} septembre et les primes intégrées seront celles qui auront été attribuées au cours des douze derniers mois. Ensuite, la loi de finances rectificative permettra d'ajuster les niveaux de rémunérations perçues entre le 1^{er} septembre et le 1^{er} janvier suivants. La CCEC a approuvé cette méthode.

S'agissant des cotisations sociales, **Mme Orianne Chenain** a indiqué que les ambiguïtés avaient été levées. Les compensations financières attendues seront effectuées sur la base des cotisations patronales supportées par les collectivités territoriales, ainsi que l'avait souhaité la CCEC.

Concernant les emplois vacants, la question du mode de calcul des compensations financières reste posée. **Mme Orianne Chenain** a rappelé, à titre préliminaire, qu'il existait deux catégories de postes vacants.

D'une part, les « intermédiaires » désignent les postes devenus vacants entre la photographie initiale des effectifs à transférer et le transfert de services. Pour les TOS, ce sont les postes devenus vacants entre le 1^{er} décembre 2004 et le 1^{er} janvier 2006, date du transfert des services. Ces postes seront transférés, en une seule fois, sur la base du pied de corps. Toutefois, la CCEC a demandé un financement sur la base du coût médian. Un arbitrage gouvernemental sera rendu sur ce sujet, tout comme sur les fractions d'emploi pour lesquelles un financement sur la base d'un pied de corps était également prévu par l'État.

D'autre part, il existe une seconde catégorie d'emplois vacants : il s'agit des postes devenus vacants après le transfert des services pendant la période du droit d'option. En raison d'une compensation annuelle par voie de loi de finances rectificative, les collectivités devront nécessairement faire l'avance des fonds avant toute compensation, sur la base, là encore, d'un « pied de corps » alors que la CCEC a demandé une compensation au « coût médian ».

Les divergences entre l'État et les collectivités portent donc uniquement sur les modalités de calcul de la compensation des postes vacants. Selon que celle-ci est effectuée sur la base du pied de corps ou du coût médian, la charge financière pour l'État

n'est pas la même (30% de différence). De plus, dans la mesure où le nombre exact d'emplois vacants est encore indéterminé, il est difficile de connaître, à ce jour, le montant total de la compensation pour l'ensemble des transferts.

Concernant les dépenses de fonctionnement des services, **Mme Orianne Chenain** n'a pas relevé de divergence profonde entre l'État et les collectivités. Néanmoins, se pose la question de savoir si les loyers, notamment dans les DDE, seront ou non intégrés dans les compensations financières prévues. **Mme Orianne Chenain** a expliqué que, si l'État transfère un bâtiment faisant l'objet du paiement d'un loyer, il prendra en charge le coût réel du loyer. L'enjeu n'est pas anodin, compte tenu de l'augmentation importante du coût des loyers ces dernières années. En revanche, si l'État ne payait pas de loyer pour les bâtiments en question, la compensation sera effectuée sur la base des indices de loyers appliqués localement : une somme, correspondant au coût locatif dans la zone considérée, sera transférée à chaque agent.

Quant aux autres frais de fonctionnement de services, les montants transférés par l'État seront établis sur la base des dépenses que celui-ci a engagées au cours des trois dernières années. L'opération se fera en une seule fois au moment du transfert des services.

Concernant le régime indemnitaire, **Mme Orianne Chenain** a spécifié que la question du 13^{ème} mois était en débat. En effet, la législation impose aux collectivités qui ont accordé cet avantage à leurs agents – soit les deux tiers d'entre elles – de l'étendre aux nouvelles recrues de la fonction publique territoriale, si elles ont mis en place un tel système avant 1984. Sur ce point, le Gouvernement est en attente de l'avis du Conseil d'État afin de savoir si cette extension supposera ou non une compensation financière de l'État.

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Audition de M. Patrick GANDIL, Secrétaire Général

- 6 juin 2006 -

Dressant tout d'abord le bilan des conventions Etat/départements, **M. Patrick Gandil** a indiqué que 40 conventions portant sur les routes départementales, 22 sur le fonds de solidarité pour le logement (FSL) et 70 sur les routes nationales ont été signées dans les délais. Des arrêtés restent encore à prendre pour les départements qui n'ont pas encore signé de conventions : 58 pour les routes départementales, 26 pour le FSL, 2 pour les ports départementaux et 23 pour les routes nationales.

La Commission nationale de conciliation (CNC) a donc été amenée à se pencher sur la situation d'une douzaine de départements en désaccord sur :

- l'interprétation de la notion d'« effectifs nécessaires » à l'organisation ou à l'exercice de leurs compétences futures, l'importance des écarts étant variable en fonction des restructurations territoriales ;
- la proportion d'effectifs supports pour la gestion des « routes nationales » et des « routes départementales ».

A titre d'explication, **M. Patrick Gandil** a rappelé que, pour les départements placés sous le régime de « l'article 7 » de la loi de 1992, l'Etat n'avait conservé que les moyens généraux consacrés à la gestion administrative des personnes, à la paie et à une partie de la formation professionnelle et qu'en revanche, les moyens consacrés aux compétences en matière juridique et comptable avaient déjà été transférés.

S'agissant du niveau d'encadrement, il a ajouté que le personnel d'ingénierie, affecté aux routes départementales a déjà été transféré. Seuls les personnels d'exploitation et l'encadrement d'exploitation (essentiellement de catégorie B, le plus souvent un contrôleur principal) restaient donc à l'être. En revanche, l'ingénierie pour le compte des communes et pour une grande partie des routes nationales restera à l'Etat.

S'agissant des quelque 1000 kilomètres restant à répartir entre les communes et les départements, une « retouche » devra être faite au profit des uns ou des autres. Le cas des contournements d'agglomération reste également problématique. Les communes semblent avoir plus de facilités pour rejeter la proposition de l'Etat de déclassement et de remise en état, avec, pour conséquence, des perspectives de transferts aux départements. Le volume d'activités est souvent lié aux demandes des agglomérations, qui sont les maîtres d'ouvrage.

En ce qui concerne les parcs d'équipement, **M. Patrick Gandil** a souligné qu'un rapport devait être rendu au Parlement dans un délai de trois ans, conformément aux prescriptions de la loi. Dans cette perspective, les consultations effectuées dans plusieurs départements ont d'ores et déjà permis de décrire les relations avec les syndicats. Compte tenu des écarts très significatifs entre le volume des parcs (les plus importants comptant 250 personnes), la solution préconisée consiste à proposer à chaque département un projet en fonction de ses besoins. Les dispositions de l'éventuelle loi de transfert seraient ainsi fondées sur le recensement de ces besoins.

M. Patrick Gandil a ensuite évoqué le problème du statut des personnels des parcs. Ces derniers n'ont pas vocation à devenir fonctionnaires, étant des ouvriers d'Etat, et ont comme particularité de pouvoir partir à la retraite dès 55 ans et non à 60 ans. La meilleure solution, selon **M. Patrick Gandil**, consisterait peut-être à conserver le statut d'ouvrier d'Etat tout en permettant aux collectivités locales de recruter au sein de ce statut. Cette méthode permettrait de laisser aux départements le choix de recrutement.

Abordant les centres d'études techniques de l'Equipement (CET), **M. Patrick Gandil** a rappelé qu'en termes de volume d'activité, la voirie des départements ne représentait que 8 à 10 % de l'activité des CET, l'essentiel étant assuré par les services d'ingénierie des DDE. Ces 8 % concernent notamment les très grosses opérations comme celles portant sur l'autoroute A19.

S'agissant de l'activité « bureau d'études » du CET, les départements ont bien reçu les transferts financiers nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les CET sont désormais assujettis aux appels d'offres, et sont donc mis en concurrence avec les entreprises privées.

M. Patrick Gandil a ensuite évoqué brièvement la question des « emplois disparus » (ceux qui n'existent plus entre 2002 et 2004) et des modalités de leur compensation (au pied de corps ou au coût médian).

Quant aux biens immobiliers mis à disposition, ils font actuellement l'objet d'une révision majeure, en vue d'une répartition durable. Il s'agit des biens dont l'Etat est propriétaire mais qui sont occupés par les départements, et réciproquement.

M. Eric Doligé, rapporteur, a estimé nécessaire que chaque gestionnaire retrouve sa propriété, même si cette réorganisation supposerait une remise aux normes.

Enfin, s'agissant des dépenses d'investissement des routes, **M. Patrick Gandil** a affirmé que la loi de 2004 serait appliquée ainsi que les contrats de plan pour 2006. En 2007, les contrats de projets succéderont aux contrats de plan.

Analysant l'écart entre la contribution des départements au réseau d'Etat et celle de l'Etat aux investissements portant sur les routes départementales, **M. Patrick Gandil** a déclaré que le « décroisement » annoncé apparaissait globalement équilibré. Mais la franchise de TVA, mise en place il y a quelques années par M. Jean-Pierre Raffarin alors Premier ministre, devrait être favorable à la majorité des départements. Quant aux autres, ils auront la faculté de conclure avec l'Etat une opération contractuelle bilatérale, afin de compenser des éventuels écarts.

Ministère de l'outre-mer

**Audition de M. Richard SAMUEL, Directeur des affaires politiques,
administratives et financières, et de M. Christophe MAROT, Chef du bureau des
collectivités locales,**

- 6 juin 2006 -

A titre liminaire, **M. Richard Samuel** a tenu à indiquer que la situation d'urgence créée par l'épidémie du chikungunya, qui a infecté 241 000 personnes à la Réunion (sur une population de 800 000 habitants) et provoqué un peu plus de 100 morts, a conduit à différer le transfert de compétences en matière de routes nationales et à mettre en place une délégation de gestion, sur le modèle des services départementaux d'incendie et de secours, l'Etat restant en charge des orientations et du pilotage.

Il a ajouté que désormais se posait la question de savoir si la mise en place de cette délégation de gestion supposait une convention ou « une mise à niveau » préalable du service compétent dont les effectifs sont, il est vrai, passés, entre 1987 et 2005, de 138 à 44 personnes seulement. Il a précisé qu'en Guadeloupe et en Guyane, les transferts de services ont été accélérés, bien que ces collectivités aient émis des réserves sur le niveau des personnels transférés et sur les moyens financiers, compte tenu des risques liés à la dengue et au paludisme. En réponse à ces inquiétudes, il a affirmé que le dispositif de compensation financière avait été affiné et offrait des garanties relativement convenables aux collectivités territoriales, et qu'il ne doutait pas que la CCEC trouverait une solution satisfaisante.

S'agissant de l'Education nationale, **M. Richard Samuel** a précisé que les lycées et les collèges des départements et régions d'outre-mer étaient marqués par un double handicap :

- la faiblesse du nombre de TOS : 1 TOS pour 73 élèves en Guadeloupe, 1 pour 97 élèves en Guyane et à la Réunion contre 1 pour 47 élèves au niveau national. Ces deux dernières académies font ainsi partie des quatre académies dont les effectifs sont les plus déficitaires par rapport aux taux de référence nationaux. Par conséquent, des discussions interministérielles étaient en cours pour réévaluer le nombre de TOS dans ces académies ;
- la part élevée des emplois aidés dans les effectifs TOS ou assimilés : 56 % à La Réunion, 75 % en Guyane, 60 % en Guadeloupe et 42 % à la Martinique, contre 13 % au niveau national. Le recours aux emplois aidés reflète certainement un retard d'équipement (en cantines scolaires par exemple) – par rapport notamment à l'essor démographique – et une politique volontariste de l'emploi en outre-mer. Cette surreprésentation des contrats aidés constitue, selon lui, un élément de fragilité dans ces collectivités, en particulier à La Réunion, qui s'interrogent sur les moyens financiers de les pérenniser et s'alarment des pressions à la titularisation des emplois.

Quant aux routes, **M. Richard Samuel** a estimé que la situation était à la fois simple et compliquée avec un rythme propre à l'outre-mer. A la Martinique, le transfert s'est effectué en 2000, et l'arrêté de mise à disposition est en cours. En Guadeloupe, la convention de transfert a été signée en 2005 et la convention de mise à disposition le 31 mars 2005. Mais la Guadeloupe estime que sa compensation (fixée à 5,6 millions d'euros) n'est pas suffisante, et qu'elle ne représente qu'un tiers de ses dépenses réelles,

évaluées à 15 millions d'euros, la différence portant sur le niveau de maintenance et le niveau d'obsolescence du réseau transféré. Il faudra sans doute, a estimé **M. Richard Samuel**, s'en remettre à la CCEC et à la CNC.

S'agissant de la Réunion, **M. Richard Samuel** a noté que le transfert des routes à la région était programmé pour le 1^{er} janvier 2007, le projet de décret étant en cours de signature. La région a accepté le principe du transfert mais a émis des réserves, notamment sur la route du littoral et la RN 5, compte tenu des risques d'éboulements, ainsi que sur les problèmes de maintenance. Une mission d'inspection s'est rendue sur place, mais, selon **M. Richard Samuel**, les solutions seraient extrêmement coûteuses. Dans ces conditions, il est possible que la RN 5 continue de relever de la compétence de l'État.

Reste posée la question de la maîtrise d'ouvrage des routes difficiles dont la sécurisation est une charge lourde à assumer. En Guyane, la situation est aussi compliquée avec les RN 1 et RN 2 et les divergences sur la mise à niveau des routes transférées.

En conclusion, **M. Richard Samuel** a souligné le risque d'aggravation des difficultés du fait de la fragilité des collectivités concernées, rappelant que 50 % des contentieux financiers et comptables traités par la Cour des Comptes provenaient des collectivités d'outre-mer.

Il a appelé l'attention sur les problèmes découlant de l'immigration clandestine à Mayotte où l'on comptabilise 40 à 50 000 clandestins sur 190 000 habitants (ce qui, à l'échelle de l'Hexagone, représenterait 18 millions de personnes en situation irrégulière) et en Guyane.

M. Richard Samuel a enfin fait état de l'insuffisance du nombre de personnels supports affectés au contrôle de la paie et a livré sa conviction que les meilleures carrières se feraient dans la fonction publique territoriale, en particulier pour les catégories intermédiaires.

Audition de M. Jean COURTIAL, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, auteur d'un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement

- 14 juin 2006 -

M. Jean Courtial a rappelé qu'une mission sur les parcs d'équipement lui avait été confiée par M. Gilles de Robien, Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cette mission était inhabituelle, dans la mesure où elle portait sur un service de l'Etat organisé comme une entreprise (comptabilité triple, personnels ouvriers et fonctionnaires de l'Etat). Elle s'est révélée longue et complexe : elle a duré plus de quinze mois.

M. Jean Courtial a indiqué que l'option « forte » qui se dégageait de ses investigations était le transfert du parc au département, avec une mise en œuvre souple, pouvant aller, si besoin, jusqu'à un certain partage du parc entre l'Etat et le département. Toutefois, cette préconisation soulevait une série de difficultés liées au financement, au transfert des biens et à l'évolution des carrières des personnels.

M. Jean Courtial a, par conséquent, insisté sur l'importance de la phase préparatoire, pour éviter toute rupture du service public, et sur l'utilité de conventions adaptées « au terrain ».

S'agissant des biens, il a souligné que le régime de propriété était actuellement très « entremêlé » et qu'il s'agissait de trouver la solution la plus opérationnelle. S'agissant des personnels, la question est plus délicate encore : si pour les fonctionnaires, la loi de 2004 s'applique pleinement, pour les ouvriers, il n'existe pas de statut d'ouvrier territorial. Or, il s'agit d'une question sensible pour les organisations syndicales. Se posent également les problèmes du détachement de longue durée et de la mise à disposition de ces personnels.

S'agissant de la création d'un statut d'ouvrier territorial, **M. Jean Courtial** a relevé un faible enthousiasme des syndicats sur le sujet. Deux variantes sont en effet possibles : soit un statut commun – le ministère de l'Équipement y étant favorable – soit la création d'un statut « jumeau », parallèle au statut d'ouvrier d'Etat. Restent également pendant le problème de la Corse et des régions d'outre-mer, ainsi que celui du coût de cette réforme.

M. Éric Doligé, rapporteur, a souhaité, d'une part, connaître la répartition entre fonctionnaires et ouvriers et, d'autre part, les publics concernés par l'intégration dans la fonction publique territoriale (FPT).

M. Jean Courtial a précisé que l'on pouvait estimer à 8 000 le nombre d'ouvriers et que les fonctionnaires représentaient 13 % d'effectifs supplémentaires. Il a attiré l'attention du rapporteur sur les risques de disparités au sein des ouvriers des parcs dans l'hypothèse où seules les nouvelles recrues intégreraient le statut local. Il a évoqué également le cas de départements qui ne recruteraient pas et souhaitaient plutôt redéployer leurs effectifs vers d'autres services.

M. Jean Courtial a estimé qu'il fallait sécuriser la situation existante.

S'agissant des avantages de la réforme, **M. Jean Courtial** a précisé que les ouvriers avaient peu à craindre du changement, du fait de leurs compétences, du mode de gestion semblable au privé et de la reconnaissance des droits acquis (sécurité sociale, parcours

de carrière, système indemnitaire, retraite spéciale). Il a également souligné l'importance de la culture ouvrière dans cette profession.

Il a rappelé que le régime de retraite actuel cumulait les avantages de la fonction publique (les émoluments sont assis sur les salaires des six derniers mois) et du régime général (assiette comportant la rémunération de base et les rémunérations accessoires). Il a souligné également que ce régime spécial était financé à 75 % par le budget de l'Etat et que le transfert passait au préalable par le règlement de cette question.

M. Jean Courtial a aussi insisté sur l'intérêt de la facturation des prestations des parcs (même s'il y a une diminution des interventions en faveur des tiers depuis environ deux décennies), ainsi que sur les avantages de la gestion autonome (régie personnalisée capable de facturer les prestations).

Il a enfin souligné l'intérêt du regroupement des activités, à l'exemple du département du Rhône, en citant aussi le cas de synergies au niveau des laboratoires et de la radio. Il a estimé nécessaire un transfert rapide en direction des départements susceptible de régler le problème des matériels. Deux cas sont, selon lui, envisageables : soit le transfert de la totalité au département, soit un partage (c'est le cas du Morbihan et de la Meurthe-et-Moselle). Il a considéré que la solution passerait par la signature de conventions portant en particulier sur le volume d'activité, la viabilité hivernale et les aspects financiers.

**Audition de M. Didier JEAN-PIERRE,
Professeur agrégé et Maître des requêtes au Conseil d'État**

- 14 juin 2006 -

Déplorant le délitement des grandes notions qui fondent le droit de la fonction publique, **M. Didier Jean-Pierre** a regretté que certaines innovations législatives dérogoires remettent en cause le principe d'égalité devant la loi.

Prenant l'exemple du « détachement illimité », pour lequel les TOS transférés aux collectivités territoriales peuvent opter, il a souligné l'absurdité de cette procédure qui n'a, selon lui, aucun sens en droit, et qui risque de créer une catégorie d'agents spécifiques auxquels le droit commun de la fonction publique ne serait plus appliqué.

M. Jean-Pierre a cité, pour preuve, l'exemple des agents de France Télécom : en créant, par le passé, une dérogation pour ces agents, l'État les a, de fait, mis à l'abri des évolutions statutaires de la fonction publique, les privant d'avantages sociaux non négligeables comme le compte-épargne-temps.

De la même manière, les agents TOS qui auront fait le choix du détachement illimité courent le risque d'être marginalisés au sein de la fonction publique d'Etat. Selon **M. Didier Jean-Pierre**, en renonçant à l'homogénéité de la fonction publique, à travers la multiplication des dérogations, l'État risque d'être confronté à des revendications corporatistes tous azimuts.

M. Didier Jean-Pierre a relevé que, sans doute conscient de ces difficultés, l'État encourageait les personnels TOS à opter pour la fonction publique territoriale, plutôt que pour le détachement illimité, à travers la promotion d'une série d'avantages sociaux liés au régime indemnitaire, aux conditions de travail ou à la protection sociale.

Il a également émis des réserves sur la pertinence des cadres d'emplois spécifiques qui ont été créés par l'Etat dans le seul objectif de rassurer les TOS sur leur appartenance à la communauté éducative. Le risque est grand, en effet, de voir le statut des TOS intégrés dans ces cadres d'emplois inédits figé et marginalisé par rapport à la filière technique dans laquelle les agents locaux de catégorie C sont traditionnellement intégrés. Par conséquent, il n'est guère étonnant, selon lui, que de nombreuses collectivités cherchent à contourner ces cadres d'emplois spécifiques, en proposant aux TOS d'intégrer la filière technique traditionnelle. Au demeurant, les TOS ne seraient pas perdants dans cette opération puisqu'un alignement par le haut des avantages sociaux et indemnitaires des agents TOS est à prévoir.

M. Didier Jean-Pierre a ajouté que la situation était plus complexe dans les régions que dans les départements. En effet, alors que les départements sont habitués à gérer des personnels de catégorie C, tel n'est pas le cas des régions, peu dotées en personnels de ce type. En outre, les agents TOS étant relativement âgés et exposés à des risques d'accidents ou de congés maladies, les régions devront sans doute assumer la charge financière d'une pyramide des âges vieillissante, sans être certaines que l'État en compensera le coût – puisque la législation est volontairement muette à ce sujet. **M. Didier Jean-Pierre** en a déduit que l'État s'en remettrait certainement à la jurisprudence pour éclaircir ce point.

En ce qui concerne les contrats aidés dans l'Éducation nationale, **M. Didier Jean-Pierre** a mis en doute le souhait des collectivités territoriales de gérer les personnels précaires de droit privé, dont leurs services de ressources humaines sont également peu familiers. Héritant de la gestion de tels contrats, ces services devront certainement être étoffés via le recrutement de personnels gestionnaires de catégories A dont le coût ne sera certainement pas compensé par l'État.

Enfin, **M. Didier Jean-Pierre** s'est inquiété des recours contentieux prévisibles dans la gestion des TOS. Convaincu que le personnel TOS est assez revendicatif, du fait d'un taux de syndicalisation élevé – selon lui, le nombre de recours en justice engagés contre l'État le montre –, il a conseillé que les collectivités territoriales se dotent, dès à présent, d'un service de précontentieux juridique afin de prévenir tout débordement.

Audition de M. Alain TASTET, Président de l'Association des directeurs des services techniques départementaux

- 20 juin 2006 -

M. Alain Tastet a évoqué les diverses difficultés liées à la préparation des transferts des personnels des Directions départementales de l'Équipement (DDE) : d'abord, l'insuffisance du dialogue entre les départements et l'État, les informations relatives aux effectifs transférés étant détenues par le directeur départemental de l'Équipement ; ensuite, la définition du périmètre des personnels à transférer, les directeurs départementaux n'étant pas pris en compte dans les effectifs, enfin, le déficit d'encadrement.

Cependant, il a admis que, progressivement, de nombreux échanges avaient eu lieu avec le ministère de l'Équipement, puisque l'Association des directeurs des services techniques départementaux qu'il préside a été consultée sur les projets de textes réglementaires et des échanges ont pu avoir lieu avec l'Assemblée des départements de France (ADF), notamment sur les différentes catégories de personnels concernées par les transferts.

S'agissant du volet financier de la réforme, **M. Alain Tastet** a précisé qu'à la suite d'une demande de l'ADF, une fiche précise des dépenses compensées a été adressée à chaque département et la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), qui s'est réunie le 6 avril, a obtenu la clarification de nombreux points comme l'application de la clause de sauvegarde, la compensation des indemnités pour service fait ou celle des emplois vacants ou disparus.

Toutefois, il a souligné les collectivités territoriales avaient encore des réserves sur la compensation des charges immobilières, la mutation des bâtiments, l'organisation des commissions administratives paritaires (CAP) et des comités techniques paritaires (CTP), la gestion des personnels transférés et les centres d'études techniques (CET).

Concernant les parcs d'équipement, **M. Alain Tastet** a attiré l'attention du rapporteur sur le déséquilibre financier de certains d'entre eux, déséquilibre lié, selon lui, à l'augmentation des produits pétroliers et des charges de bâtiment. Étant les principaux donneurs d'ordre, il a estimé que les départements devront être vigilants sur les conditions de transfert si ces déficits sont importants. Enfin, il a jugé que la réorganisation territoriale des services de l'État suppose l'adoption de contrats d'itinéraires et la mise en place d'une politique des transports à long terme.

S'agissant des TOS, il a, d'une part, déploré l'insuffisance des moyens financiers et d'autre part, émis des interrogations sur les moyens dont disposent les collectivités pour pérenniser les contrats aidés, recruter des agents techniques départementaux à la place des TOS et sur la possibilité pour les agents de bénéficier d'une mobilité à travers une véritable « bourse d'emploi régional ». Enfin, il a jugé que la politique de formation, l'entretien des collèges et la question des cantines devaient encore être précisés.

En conclusion, **M. Alain Tastet** a indiqué que l'enquête menée par son association en janvier 2006 révélait que les départements n'étaient pas satisfaits des propositions de l'État et soulignait des risques de contentieux non négligeable en ce qui concerne le nombre de personnels d'encadrement transférés.

**Audition de M. Jean-Marc LACAVE,
Président de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (AIPC)**

- 28 juin 2006 -

M. Jean-Marc Lacave a rappelé que, si les ingénieurs des Ponts et Chaussées étaient favorables à la décentralisation, ils étaient néanmoins inquiets de l'évolution des directions départementales de l'équipement, dont l'activité, jusque là étendue à la production et à l'aménagement du territoire, a vocation à être recentrée sur la régulation. En modifiant leurs modes de fonctionnement habituels, cette restriction d'activités est susceptible de peser sur l'épanouissement professionnel des agents. Dans ces conditions, il était nécessaire de les remobiliser et réduire le fossé culturel qui peut exister entre le milieu des ingénieurs et les collectivités territoriales.

M. Éric Doligé a ajouté que cette analyse était confirmée dans son département du Loiret, où il a observé que les candidatures au poste de directeur des routes n'étaient pas légion.

Émettant l'hypothèse que les perspectives de carrière n'étaient sans doute pas assez attrayantes, **M. Jean-Marc Lacave** a annoncé la tenue d'un colloque sur ce sujet en octobre 2006 et a suggéré des initiatives conjointes entre l'Assemblée des départements de France (ADF), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les associations professionnelles pour tisser des liens plus étroits entre les collectivités et les ingénieurs.

**Audition de Mme Nicole LE DIEU DE VILLE,
Présidente de l'Association des Directeurs des Ressources Humaines des
Départements**

- 28 juin 2006 -

A la suite d'une enquête menée auprès des Directeurs des Ressources Humaines des départements, **Mme Nicole Le Dieu de Ville** a dressé un bilan critique du transfert des TOS: la communication sur ce transfert a été tardive et confuse ; les réunions tripartites avec les préfets n'ont pas, loin s'en faut, été toujours organisées ; les conventions non signées n'ont pu être renégociées. Par ailleurs, s'agissant des effectifs, les modes de calcul n'ont pas été identiques d'un département à l'autre, notamment pour la prise en compte des contrats aidés et des personnels supports.

De plus, **Mme Nicole Le Dieu de Ville** a observé que les départements procédaient de manière improvisée pour assurer les remplacements des agents absents, en ayant notamment recours aux titulaires de contrats aidés. Or, un tel procédé n'est pas respectueux du droit du travail. Elle a, par ailleurs, relevé des lacunes concernant l'hygiène et la formation professionnelle, si bien que des agents sont autorisés à travailler alors qu'ils ne sont pas habilités. Même la visite médicale – prévue pourtant seulement tous les cinq ans – n'est que rarement effectuée.

S'agissant du droit d'option, **Mme Nicole Le Dieu de Ville** a déploré l'absence d'information en ce domaine. Ni les collèges ni les rectorats n'ont, a-t-elle expliqué, été en capacité de lui préciser la nature des choix effectués par les TOS. **Mme Nicole Le Dieu de Ville** s'est néanmoins déclarée convaincue que les TOS choisiraient la fonction publique territoriale, en raison des meilleures perspectives de carrière qu'elle offre. Concernant les cadres spécifiques d'emploi, elle s'est interrogée sur le risque d'un enfermement dans l'emploi initial, alors même qu'il existe une opportunité de mutualiser les tâches au sein des services techniques locaux. Elle a également craint que les TOS inclus dans ce cadre d'emplois ne puissent bénéficier des droits applicables aux autres agents locaux de catégorie C.

A propos des compensations financières, **Mme Nicole Le Dieu de Ville** a appelé l'attention sur la « clause de sauvegarde », les postes vacants et les modalités de calcul des postes à temps non complet. Elle a, par exemple, estimé que dans les Pyrénées-Atlantiques, seuls trois agents assuraient la gestion de 180 personnels TOS.

Par ailleurs, en ce qui concerne les directions départementales de l'équipement (DDE), elle a estimé que la réforme avait été plus consensuelle au niveau local, mais n'en a pas moins émis quelques réserves, notamment sur:

- le calcul de la « clause de sauvegarde », la base de données *Pégase* fournissant des équivalences surprenantes ;
- l'insuffisance des personnels supports ;
- l'inadaptation du mécanisme de bourses d'emploi aux agents de catégorie A ;
- la perte de niveaux de compétences chez les techniciens qui solliciteront des nominations d'ingénieurs ;
- la gestion des personnels (complexité, aménagement des astreintes, amplitude horaire, viabilité hivernale) ;
- la surreprésentation des agents TOS et DDE au sein des commissions techniques paritaires, d'où l'idée de décloisonner les discussions sous forme de collèges.

**Audition de Mme Nathalie MERLEY,
Maître de conférences à l'Université de Saint-Étienne**

- 28 juin 2006 -

Mme Nathalie Merley a évoqué les difficultés de mise en place des transferts des personnels des Directions départementales de l'Équipement (DDE), le calendrier relatif à la signature de conventions locales de mise à disposition ayant pris du retard, en particulier dans les départements soumis à l'article 6 de la loi de 1992. Le ministère de l'Équipement a ainsi estimé qu'un tiers seulement des conventions prévues avaient été signées à la fin de l'année 2005.

Pour expliquer ces retards, **Mme Nathalie Merley** a invoqué trois séries de raisons. D'un côté, les départements ont souhaité maximiser le nombre de personnes transférables et éviter des charges financières supplémentaires trop importantes. De l'autre, pour apaiser les inquiétudes des DDE, des directions interrégionales ont été créées.

Mme Nathalie Merley a néanmoins considéré que le processus était en cours et que le repositionnement des agents avait été organisé dans les délais. Elle a pronostiqué que le choix des personnels de catégorie C s'orienterait vers la fonction publique territoriale, en raison des garanties de maintien des rémunérations et des perspectives indemnitaires plus favorables, ainsi que des conditions de travail (par exemple, le département de la Loire s'est engagé à maintenir les subdivisions territoriales existantes). Pour la catégorie A, elle a estimé que le déroulement de carrière semblait moins favorable (moindre visibilité, esprit de corps et statut inconfortable du détachement illimité).

En ce qui concerne les départements, **Mme Nathalie Merley** a jugé que les conseils généraux devront s'investir davantage dans les métiers d'exploitation de la route et dans la formation des agents. Elle a ajouté que le transfert avait également un impact sur la gestion prévisionnelle des effectifs et sur le dialogue social au sein des départements.

S'agissant plus spécifiquement de la prise en charge des routes, **Mme Nathalie Merley** a estimé qu'une nouvelle territorialisation des routes sera sans doute inévitable : par exemple dans le Rhône, plusieurs services ont été intégrés dans la Maison départementale.

Enfin, abordant la question des transferts relatifs aux parcs d'équipement et au réseau scientifique et technique, **Mme Nathalie Merley** a relevé que la situation des parcs d'équipement était très variable d'un département à l'autre, certains départements ne faisant plus appel à ces structures, d'autres ayant cherché une mutualisation. Elle a estimé que le dossier ne devait pas être tranché de manière trop rapide ni uniforme et, de ce fait, a noté que le ministère de l'Équipement envisageait plutôt le transfert à l'horizon de 3 ans, après que les moyens des directions interrégionales des routes (DIR) aient été précisés. Quant aux réseaux scientifiques et techniques, ils devront faire l'objet d'une évaluation avant transfert.

Audition de M. Yves GRY, Professeur à l'Université de Nancy

- 28 juin 2006 -

M. Yves Gry a d'abord livré quelques observations tirées de quatre ateliers organisés en Lorraine, en collaboration avec le rectorat de Metz, sur le thème des transferts des personnels TOS.

S'agissant des effectifs transférés par l'Etat à la région Lorraine, **M. Yves Gry** a observé que la situation était assez disparate, et émis une critique générale concernant le manque d'informations sur la méthode de calcul des transferts de personnels – par exemple, le département de la Meurthe-et-Moselle demande 40 postes TOS supplémentaires – et l'insuffisance des effectifs supports.

S'agissant du droit d'option, **M. Yves Gry** a relevé que des inquiétudes persistaient, ce qui rend d'autant plus nécessaires le dialogue et la concertation : en Alsace, par exemple, pas moins de 35 réunions de concertation de cette sorte se sont tenues.

Pour le reste, **M. Yves Gry** a estimé que des interrogations demeuraient quant à la procédure de détachement illimité, dont certains craignent qu'elle ne soit un leurre, puisque le droit commun du détachement n'a pas été modifié et que les réintégrations dans la fonction publique d'Etat risquent d'être difficiles. En revanche, a poursuivi **M. Yves Gry**, l'intégration dans la fonction publique territoriale sera sans doute socialement plus avantageuse (régime indemnitaire et 13^{ème} mois), malgré quelques incertitudes, notamment sur les pauses dont on se demande si elles seront ou non considérées comme du temps de travail, et, sur le plan de la gestion, plus efficace en raison d'une plus grande proximité entre les collectivités employeurs et les personnels TOS. Ainsi, en matière de remplacements des effectifs absents, nombreux dans ces métiers (1/5^{ème}), il est possible, selon **M. Yves Gry**, que les collectivités territoriales mènent une politique de remplacement plus adaptée que celle de l'État, qui n'en avait pas une vision très claire.

Néanmoins, l'importance des effectifs TOS requerra de la part des collectivités territoriales, en particulier des régions, qu'elles se dotent en personnels gestionnaires supplémentaires. Sans doute devront-elles s'en remettre à une gestion en régie ou par les centres de gestion.

Concernant les 16.500 titulaires de contrats aidés répertoriés au niveau national, **M. Yves Gry** a jugé que leur sortie du système serait, dans les faits, confiée aux collectivités territoriales : leur pérennisation est d'autant moins sûre que les personnels titulaires de ces contrats sont proches de la retraite. Certains se verront, de fait, proposer des contrats d'avenir ou incités à passer les concours administratifs.

Enfin, s'agissant des compensations financières, **M. Yves Gry** a déploré l'importance des coûts cachés (130.000 euros pour le seul département de Meurthe-et-Moselle), liés notamment au coût de la participation (1% de la masse salariale) au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), à l'alignement du régime indemnitaire, à l'avancement plus rapide dans la fonction publique territoriale et au coût des remplacements.

En conclusion, **M. Yves Gry** a toutefois estimé que les transferts correspondaient à une logique positive et qu'au niveau local, les personnels seraient mieux suivis et leur travail mieux fait.

Audition de M. Dominique ANTOINE, Directeur des personnels et de la modernisation de l'administration et de Mme Elisabeth ARNOLD, Sous-directrice à la Direction de la décentralisation et de la modernisation, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- 28 juin 2006 -

Après avoir rappelé que le transfert des personnels TOS aux collectivités territoriales avait été enclenché le 1^{er} janvier 2005, **M. Dominique Antoine** a précisé que ce mouvement avait été formalisé par la signature de 44 conventions dans les trois mois qui ont suivi, et, pour les collectivités qui n'avaient pas conclu de conventions, de 80 arrêtés ministériels publiés le 18 novembre 2005, après avoir été soumis à l'avis de la Commission nationale de conciliation (CNC) en juin et septembre 2005. 90.000 arrêtés de mise à disposition individuels ont ensuite été pris. Depuis, le droit d'option est ouvert.

M. Dominique Antoine a annoncé qu'au 15 juin 2006, 4.583 TOS avaient exercé leur droit d'option (soit 5% des personnels) et a ajouté que ce choix s'était majoritairement porté sur l'intégration dans la fonction publique territoriale. Il a expliqué ce faible taux par l'absence de certitudes quant au devenir du régime indemnitaire appliqué dans les différentes collectivités, devenir qui est, selon lui, suspendu à la réponse du Conseil d'État, interrogé sur l'obligation qu'auront ou non les collectivités d'aligner par le haut les régimes de primes appliqués.

M. Dominique Antoine a indiqué que les transferts des effectifs TOS se feraient progressivement, afin de ménager la trésorerie des collectivités territoriales. Répondant à la question de savoir si l'État et les collectivités interprètent d'égale manière le sens à donner aux personnels à transférer, il a précisé que les emplois considérés étaient des équivalents temps plein autant physiques que financiers. Il a fait observer que la compensation financière du coût d'un agent temps partiel employé à 60% était, en vérité, de 75% au plan financier.

A propos des agents TOS non titulaires, ils sont, a rappelé **M. Dominique Antoine**, devenus employés des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2006. A ce titre, les compensations financières seront effectuées à l'occasion de la loi de finances initiales pour 2007.

S'agissant des contrats aidés, **M. Dominique Antoine** a ajouté que, même si les titulaires de ces contrats ne changeaient pas d'employeurs, des compensations financières étaient prévues concernant la part des subventions assumées jusqu'à présent par le Ministère de l'Éducation nationale. Ces aides correspondent à la moyenne des financements effectués durant les trois dernières années. **M. Dominique Antoine** a toutefois concédé que les contrats d'avenir, qui remplacent les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC), coûteraient plus cher à leurs employeurs.

Abordant le coût de la formation professionnelle des TOS, dont la qualification reste insuffisante, **M. Dominique Antoine** a affirmé qu'après avoir été assumé exceptionnellement par l'État en 2006, il devra être pris en charge, à partir du 1^{er} janvier 2007, par les collectivités territoriales, grâce à un soutien financier du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de l'ordre de 12 millions d'euros.

Audition des syndicats de personnels

- le 28 juin 2006 -

- **CFDT** : Mme Christine Marchetti, Secrétaire fédérale et Mme Éliane Forestier, Secrétaire fédérale ;
- **CGT** : M. Roland Jeanningros, Secrétaire fédéral (Fédération des Services Publics) ;
- **FO** : M. Serge Becuwe, Secrétaire fédéral Services Publics, M. Patrick Soudais, Secrétaire fédéral Services Publics, M. Jean-Yves Blot, Secrétaire fédéral Équipement, M. François Chaintron, Secrétaire fédéral Enseignement ;
- **UNSA** : M. Samy Driss, Secrétaire national UNSA Éducation, M. Gilbert Romain, secrétaire général du SNAEN-CT (personnels TOS), M. Guy Grafeuille (partie DDE), M. Jean-Yves Rocca, secrétaire général de A&I UNSA (personnels administratifs et d'Intendance de l'Éducation Nationale) ;
- **FSU** : M. Gérard Aschieri, Secrétaire général, M. Joël Theurier, Secrétaire National de l'UNATOS-FSU

UNSA Éducation

M. Samy Driss, Secrétaire national UNSA Éducation, a rappelé que son organisation s'était toujours opposée au transfert des personnels TOS aux collectivités territoriales, estimant les effectifs TOS insuffisants pour assumer leurs missions, au niveau de l'État comme au niveau local.

Il a jugé que ces transferts, que l'Etat a malgré décidé de maintenir, comportaient des risques de rupture d'égalité, en raison du passage d'un employeur unique (l'État) à plus d'une centaine d'employeurs (les départements et les régions). Il a ajouté qu'à ce jour, le bilan des transferts n'est pas satisfaisant. Le droit d'option ne fait pas recette, puisque, selon lui, seuls 1% des TOS ont exercé ce droit. Certaines collectivités ne joueraient pas le jeu, notamment pour faciliter la mobilité géographique des TOS. Même si les cadres d'emplois spécifiques sont la réponse la plus adaptée pour le statut des TOS, **M. Samy Driss** a indiqué qu'ils ne devaient pas devenir des « réserves d'indiens » qui isoleraient les TOS du reste de la communauté éducative.

M. Gilbert Romain, secrétaire général du SNAEN-CT (personnels TOS), a ensuite déploré le manque de communication du ministère de l'Éducation nationale, qui n'a pas su apaiser les grandes inquiétudes exprimées par les TOS au sujet du régime indemnitaire ou des différences de traitement d'une collectivité à une autre. Pour faciliter la mobilité des TOS d'un emploi à un autre, **M. Gilbert Romain** a proposé la création d'un établissement public chargé d'en assurer la gestion.

M. Jean-Yves Rocca, secrétaire général de A&I UNSA (personnels administratifs et d'Intendance de l'Éducation Nationale) a expliqué que la mobilité des agents TOS était entravée par deux facteurs : les cloisons entre les lycées et les collèges et la multiplication des interlocuteurs intervenant dans les transferts de ces personnels. **M. Jean-Yves Rocca** s'est également interrogé sur les moyens dont disposent les collectivités territoriales en matière de ressources humaines et sur les différences de comportements observées entre les différentes collectivités.

En ce qui concerne le transfert des personnels des DDE, **M. Guy Grafeuille** a indiqué que l'État s'était engagé à maintenir la totalité des rémunérations des agents transférés en 2007, sans toutefois donner de garantie pour l'année 2008, en particulier dans les départements pauvres.

FSU

M. Gérard Aschieri, Secrétaire général, a tenu à affirmer que son organisation ne considérait pas la fonction publique territoriale comme une « sous-fonction publique ». S'il a assuré en connaître les atouts, il a ajouté qu'il n'en demeurerait pas moins que les TOS exprimaient des craintes liées aux différences de traitement des TOS par des collectivités territoriales aux moyens inégaux, à l'avenir des 30.000 contrats aidés dans l'Éducation nationale et à la remise en cause possible de certaines missions par des collectivités territoriales incapables de les assumer financièrement.

A l'intention des collectivités territoriales, **M. Gérard Aschieri** a demandé, d'une part, que les conventions de transferts de personnels soient appliquées, et, d'autre part, que les cadres d'emplois spécifiques ne soient pas vidés de leur contenu au profit des cadres techniques déjà existants dans ces collectivités.

M. Gérard Aschieri a également insisté sur la diversité de ces nouveaux employeurs dont les attitudes ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse de départements ou de régions et selon qu'ils disposent ou non de moyens financiers suffisants. C'est la raison pour laquelle **M. Gérard Aschieri** s'est déclaré favorable à la création d'un centre unique de gestion des TOS susceptible d'uniformiser les pratiques.

M. Joël Theurier, Secrétaire National de l'UNATOS-FSU, a déploré les entraves à la mobilité géographique des TOS et réclamé la suppression de la règle qui interdit aux TOS de changer d'académie avant trois années. Après avoir indiqué que l'insuffisance des personnels TOS provoquait des surcharges de travail importantes dans certaines académies, il a jugé urgent d'adapter le nombre de TOS aux besoins du service public. Enfin, il a attiré l'attention de l'Observatoire sur la précarité professionnelle et financière des agents non titulaires.

CFDT

Mme Christine Marchetti, Secrétaire fédérale, a d'abord indiqué que la CFDT est traditionnellement favorable à la décentralisation. Elle a souhaité que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales soit appliquée dans des conditions satisfaisantes pour les personnels transférés et pour les collectivités territoriales. Elle a observé que celles-ci faisaient des efforts notables pour bâtir une fonction publique territoriale de qualité. Toutefois, elle a reconnu que le rythme de la décentralisation, différent selon les départements, était problématique. Encore attentistes, certains départements ne semblent pas avoir pris la mesure des nouveaux transferts de compétences. Si les régions sont engagées dans un processus de négociation avec l'État, il n'est pas sûr, selon **Mme Christine Marchetti**, qu'elles aient obtenu de ce dernier les réponses à leurs interrogations. Enfin, **Mme Christine Marchetti** a exprimé la vive opposition de la CFDT aux cadres d'emplois spécifiques qui ont eu pour résultat d'isoler les TOS de la communauté éducative.

Mme Éliane Forestier, Secrétaire fédérale, a relevé une insuffisance des transferts financiers de l'État par rapport aux besoins qui s'expriment dans les collectivités

territoriales pour la gestion des TOS (formation, médecine du travail, etc.). Elle a appelé l'État à prendre ses responsabilités en la matière. En ce qui concerne les personnels TOS transférés, si elle a admis que le droit d'option avait été exercé de manière très variée dans les départements, elle s'est montrée plus optimiste que l'UNSA, en affirmant que, dans certains départements, 20% des TOS transférés avaient déjà exercé leur droit d'option. S'agissant des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE), elle a affirmé que certains d'entre eux refusaient aujourd'hui le transfert prévu aux départements.

CGT

Réservé sur l'Acte II de la décentralisation, **M. Roland Jeanningros, Secrétaire fédéral (Fédération des Services Publics)**, souhaiterait un moratoire pour lever les ambiguïtés fortes liées à la compensation financière des transferts de compétences pour éviter une explosion de la fiscalité locale, qu'il juge, cependant, inéluctable. Avant ensuite son intervention sur l'exercice du droit d'option, il a regretté que ce droit prenne parfois l'allure d'un chantage. Même si le régime indemnitaire des agents est plus favorable dans les collectivités territoriales, il a estimé qu'il présentait des limites, notamment l'inapplication du 13^{ème} mois dans les départements qui ne l'ont pas mis en place avant 1984. Enfin, abordant la question de la représentation des TOS au sein des instances paritaires de la fonction publique territoriale, il a regretté qu'à la veille de l'élection des comités techniques paritaires – CTP – (d'ici la fin 2006), les conseils régionaux n'affichent pas les mêmes stratégies, les uns plaçant pour l'intégration des TOS dans un seul CTP qui concernerait tout les personnels de la région, les autres pour une représentation des TOS dans des CTP spécifiques qui ne traiteraient que des sujets propres à ces personnels.

FO

M. Serge Becuwe, Secrétaire fédéral Services Publics, a jugé que les difficultés actuellement rencontrées pour la décentralisation des TOS provenaient de l'insuffisance des négociations préalables à l'acte II de la décentralisation. Pour lui, la fonction publique territoriale, de bonne qualité, n'est pas en cause. **M. Serge Becuwe** a plutôt déploré l'insuffisante compensation financière des transferts, insuffisance qu'il faudra pallier, soit par une hausse des impôts, soit par des économies sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, soit par une externalisation voire une privatisation d'une partie du service public de l'éducation. Il a ensuite exprimé son inquiétude à l'égard d'un mouvement de décentralisation susceptible de remettre en cause l'unité du service public et l'égalité de traitement des agents TOS. Enfin, il a manifesté son désaccord avec la création de cadres d'emplois spécifiques en faveur des TOS.

Après avoir rappelé que M. Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO, avait déjà exprimé, au nom de son organisation, son opposition à toute décentralisation remettant en cause le principe d'égalité, **M. François Chaintron, Secrétaire fédéral Enseignement**, a d'abord souhaité que les garanties sociales dont bénéficiaient les TOS avant leur transfert soient conservées, à savoir :

- la récupération des jours fériés comptabilisés comme temps de travail effectif, s'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé ;
- la préservation des deux jours de fractionnement dont bénéficiaient les TOS avant leur transfert (14 heures déduites des 1600 heures de travail effectuées) ;
- le maintien de la pause de 20 minutes, comptabilisée comme temps de travail effectif ;

- la fixation de l'emploi du temps un mois après la rentrée scolaire dans le cadre d'une réunion de concertation ;
- le refus d'une augmentation de l'amplitude horaire ;
- le maintien des 9 semaines de vacances par an ainsi que des 25 jours de permanence par an pendant les congés des élèves ;
- la récupération des congés non pris pour cause de congés maladie, accidents du travail ou maternité ;
- le maintien pour les ressortissants des départements d'outre-mer des congés bonifiés.

S'agissant des postes, **M. François Chaintron, Secrétaire fédéral Enseignement**, a réclamé le maintien de l'affectation des TOS dans leur spécialité professionnelle. Il s'est déclaré opposé à toute mutation forcée entre établissements, et favorable, lorsque mutation il y a, au maintien du TOS muté dans sa spécialité professionnelle. Il a également estimé que les postes vacants devaient être connus des TOS.

A propos des indemnités, **M. François Chaintron, Secrétaire fédéral Enseignement**, s'est déclaré opposé à toute diminution et à la mise en place d'un régime indemnitaire spécifique ou discriminatoire. Enfin, craignant les opérations de privatisation, d'externalisation et de sous-traitance, il a plaidé pour la préservation de toutes les missions éducatives dans le service public. L'accueil, le chauffage, l'entretien, les espaces verts, la restauration doivent être, selon lui, exclusivement assurés par les personnels TOS.

M. François Chaintron, Secrétaire fédéral Enseignement, s'est ensuite inquiété de la situation des agents TOS non titulaires de l'Éducation nationale. S'appuyant sur l'exemple de l'Île-de-France, il a indiqué que, sur les 1650 agents TOS non titulaires, y compris les contrats aidés, seuls 271 avaient des chances d'être titularisés. Enfin, il plaidé en faveur du maintien des logements de service au profit des TOS transférés au titre de la « nécessité absolue de service ».

En ce qui concerne les DDE, **M. Jean-Yves Blot**, Secrétaire fédéral Équipement, a également souligné l'inquiétude des agents transférés. Il a dénoncé l'absence de dialogue social avec l'État. Le statut des TOS transférés ne lui semble pas non plus satisfaisant, ce qui, a-t-il estimé, justifie que son organisation ait décidé de porter devant la justice administrative le décret établissant la grille indiciaire des TOS transférés. **M. Jean-Yves Blot** a, enfin, regretté que l'ensemble de ces revendications ait été utilisées par la Direction Générale des collectivités territoriales (DGCL) pour faire croire que les agents TOS n'étaient pas bien disposés à l'égard de la fonction publique territoriale.

Audition de M. Bruno GOUESCLOU
Directeur de projets à la Caisse des dépôts - Institution de retraite complémentaire
des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)

- 19 septembre 2006 -

Ouvrant son intervention sur la présentation de l'IRCANTEC, **M. Bruno Gouesclou** a d'abord rappelé que cet organisme est une personne morale, créée par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970, et dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit, a-t-il expliqué, d'un régime réglementaire, obligatoire et complémentaire qui s'adresse principalement aux agents non titulaires de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. La spécificité de ce régime provient de l'extrême hétérogénéité des ayants droit (10 millions de comptes) et de la durée très courte des affiliations (8 ans en moyenne) : en effet, les agents non titulaires de la fonction publique n'ayant pas vocation à y demeurer longtemps, les ayants droit de ce régime quittent rapidement le régime de l'IRCANTEC. Par conséquent, il n'y a guère que pour les professions médicales et certains élus que l'IRCANTEC est un régime principal. Le nombre d'actifs qui cotisent de manière pérenne s'élève à 2,5 millions de personnes. Quant aux retraités qui perçoivent une retraite complémentaire au titre de l'IRCANTEC, ils sont au nombre d'1,5 million de personnes.

Sur le plan financier, **M. Bruno Gouesclou** a indiqué que le régime de l'IRCANTEC était équilibré au moins jusqu'en 2015 ou 2020. L'évolution financière du régime dépendra, de fait, de la politique d'emploi de l'État, le recrutement de personnels non titulaires supplémentaires participant à l'équilibre financier du régime.

Concernant l'organisation, **M. Bruno Gouesclou** a précisé que l'IRCANTEC était administrée par un conseil d'administration paritaire composé de 15 représentants de l'État (Ministères du Budget, des Affaires sociales, de la Fonction publique et de l'Intérieur) et de 15 représentants syndicaux des personnels affiliés au régime. Il a relevé que les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière, principaux employeurs des agents non titulaires, n'étaient, paradoxalement, pas représentées au sein de cette instance.

M. Bruno Gouesclou a ensuite expliqué que les perspectives d'un déséquilibre financier ainsi que la nécessité de rééquilibrer le conseil d'administration de l'IRCANTEC avaient amené, en décembre 2005, le Ministère des Affaires sociales et le Ministère du Budget à proposer une réforme du régime. La réforme n'a cependant pas abouti et a été renvoyée à une date indéterminée.

Enfin, s'agissant de la décentralisation des personnels, **M. Bruno Gouesclou** a indiqué que, l'IRCANTEC gérant la retraite de personnels non titulaires, la décentralisation des personnels TOS ne devait a priori pas avoir d'impact sur les comptes de l'institution. Certes, parmi les agents TOS, on compte des personnels non titulaires. Toutefois, leur décentralisation n'est pas non plus supposée avoir des conséquences sur l'IRCANTEC, ces personnels ayant seulement vocation à changer d'employeur.

**Audition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale,
M. Bernard DEROSIER, Président, M. François DESCAMPS, Chargé d'études,
M. Antonio RODRIGUEZ, Conseiller technique**

- 19 septembre 2006 -

M. Bernard Derosier a rappelé que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) avait été créé en 1984 pour permettre le dialogue entre les syndicats de fonctionnaires territoriaux et les représentants des collectivités territoriales. Composé de 40 membres, pour moitié désignés par les organisations syndicales et pour moitié par les représentants des collectivités territoriales désignés par les associations d'élus, le CSFPT a pour principale fonction de donner un avis consultatif sur les projets de loi et de décrets relatifs à la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne le transfert des personnels TOS, **M. Bernard Derosier** a précisé que l'avis du CSFPT avait été défavorable tant sur le principe général des transferts que sur ses modalités, notamment la création de cadres spécifiques. Il a relevé que, sur ce point, les syndicats eux-mêmes – à l'exception de la CGT – pourtant initialement favorables à la création de tels cadres d'emplois avaient fini par concéder qu'ils présentaient plus d'inconvénients que d'avantages.

En ce qui concerne la réforme visant les directions départementales de l'équipement (DDE), **M. Bernard Derosier** a émis un avis critique, considérant que les agents les plus compétents n'avaient pas été transférés et observant un déficit au niveau des personnels d'encadrement transférés notamment des techniciens supérieurs.

M. Éric Doligé a confirmé que le personnel d'exécution avait été plus facilement transféré que celui en charge de l'encadrement.

M. Bernard Derosier a estimé que les disparités de personnels entre les collectivités n'avaient pas été prises en compte, notamment dans le cas où les services avaient déjà été déconcentrés, et jugé qu'une évaluation contradictoire aurait été utile.

M. Éric Doligé a également considéré qu'il n'y avait pas eu de vraie négociation mais plutôt une présentation unilatérale des personnels à transférer.

M. Bernard Derosier a émis l'hypothèse que le passage de l'encadrement des DDE vers les directions interdépartementales de l'équipement a pu limiter les possibilités de transferts. Globalement, il a livré une opinion plutôt positive sur la mise en place des modalités de transferts, sous réserve de cas particuliers.

S'agissant des compensations financières, **M. Bernard Derosier** a considéré que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a fait du bon travail, compte tenu du caractère complexe de certains dossiers : celui des postes vacants, du régime indemnitaire ou encore des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP) dans les collèges.

M. Bernard Derosier a enfin appelé l'attention sur la gestion d'une masse plus importante de personnels TOS dans les rectorats, le débat, au sein même du Conseil supérieur, sur l'opportunité de créer un centre de gestion au niveau national, les perspectives de renouvellement des prochains CAP-CTP ainsi que la situation des ingénieurs dans le cadre de la réforme des DDE.

**Audition de M. Pascal LAFON, Directeur de projets à la Caisse des dépôts,
gestionnaire de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
(CNRACL)**

- 4 octobre 2006 -

M. Pascal LAFON a d'abord rappelé que la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) gère le régime de retraites des agents titulaires et stagiaires (dont le temps de travail est au moins de 28 heures par semaine) des collectivités territoriales. Il a ensuite affirmé que, sur le plan financier, les comptes de la Caisse de retraites sont devenues équilibrées sous l'effet de deux réformes majeures : d'abord, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a supprimé la surcompensation, qui auparavant grevait les comptes de la CNRCAL et obligé les non titulaires à faire valider leurs services d'ici 2008 (33 000 agents vont le faire en 2006 et deux fois plus en 2007) ; ensuite, dans le cadre du transfert des TOS et des DDE aux collectivités territoriales, le choix massif des TOS et sans doute des DDE en faveur de la fonction territoriale sera également un élément positif pour les comptes de la Caisse puisque celle-ci bénéficiera de rentrées de cotisations supplémentaires.

Cependant, **M. Pascal LAFON** a indiqué qu'à plus long terme, l'intégration des TOS dans la fonction publique limitera certainement la portée positive ces réformes : en effet, les TOS étant relativement plus âgés que la moyenne des cotisants à la CNRACL, il est fort possible que leur intégration, pour une période courte avant leur accession à la retraite, génère une croissance rapide du montant des prestations versées (1000 liquidations de retraites sont ainsi attendues pour 2007). En outre, la CNRACL devra certainement assumer des charges financières supplémentaires liées à l'administration des retraites des personnels transférés puisque la Caisse est tenue de fournir des informations précises sur les retraites à partir de relevés de carrière, qui constituent, de ce fait, une charge à prendre en compte. Enfin, même s'ils ne sont pas à la charge de la Caisse, il faut également évoquer les coûts liés aux pensions temporaires d'invalidité (nombreuses chez les personnels d'exécution) sur lesquelles la législation est silencieuse, alors même que leur prise en charge financière, jusque là supportée par l'Etat, sera assumée, apparemment sans compensation, par des collectivités qui ne semblent pas encore en avoir pris conscience.

Toutes ces raisons expliquent, selon **M. Pascal LAFON**, que la CNRACL ne considère pas son équilibre financier actuel comme pérenne : il annonce que le montant des prestations dépassera le montant des cotisations au cours des années 2015/20. Or, l'amélioration temporaire des comptes de la Caisse n'incite pas actuellement la Direction du Budget à faire des efforts en prévision des difficultés futures.