

## Transferts des personnels TOS et des DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes

L'Observatoire de la décentralisation du Sénat, présidé par M. Jean Puech, a confié à M. Eric Doligé, sénateur du Loiret, un rapport sur le transfert des personnels TOS et des DDE prévu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.



Inscrit dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, le transfert aux collectivités territoriales des 93 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) du ministère de l'Éducation et de quelque 30 000 agents des directions départementales de l'Équipement (DDE) est la conséquence logique de la décentralisation des compétences, en matière d'éducation comme de voirie, initiée en 1983.

### Principales conclusions

Le bilan établi par l'Observatoire de la décentralisation, notamment à partir des résultats d'une enquête de grande envergure menée au printemps 2006 auprès de tous les départements et régions, dresse un triple constat :

- **Une préparation insuffisante**

Pour les TOS comme pour les personnels de l'Équipement, on constate l'absence d'état des lieux préalable, un « flou » sur le mode de calcul et le périmètre des emplois concernés et, d'une façon générale, un déficit

de communication (manque d'informations, approche de l'État trop unilatérale, sous-estimation des spécificités, incertitudes réglementaires).

- **Un premier bilan plutôt satisfaisant**

La crise initiale a pu être surmontée grâce à une mobilisation inédite 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.

Le rapport souligne également le rôle primordial des instances de concertation : Commission nationale de conciliation, Commission consultative d'évaluation des charges et Commission de suivi des transferts.

**Pour les TOS, 50,35 % des agents titulaires** (soit 45 021 agents) auxquels il a été accordé deux années pour choisir de rester fonctionnaires d'État (détachés localement) ou de devenir fonctionnaires territoriaux, ont fait connaître leur choix au 31 août 2006. **73,5 % d'entre eux** (soit 33 096 personnes) **ont choisi d'intégrer la fonction publique territoriale (FPT) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007** ; les 11 925 restants ont opté pour le détachement sans limitation de durée. Les personnels n'ayant pas encore exercé leur droit d'option ont jusqu'au 31 août 2007 pour se prononcer s'ils veulent être intégrés le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

**La FPT connaît donc un réel succès** du fait notamment des garanties statutaires

obtenues, des régimes indemnitaires généralement plus favorables et des opportunités de carrière offertes.

Quant aux 3 500 **agents non titulaires de droit public de l'Etat**, ils ont été transférés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et ont vocation à devenir des agents non titulaires de la FPT. En revanche, la loi n'a pas prévu le transfert des **contrats aidés**, l'Etat ayant souhaité garder leur maîtrise dans le cadre de sa politique nationale de l'emploi. Les collectivités territoriales sont donc libres de les recruter ou non.

**Pour les DDE**, les transferts sont également en bonne voie. Les décrets de transfert définitif des services du ministère de l'Equipeement en ce qui concerne les routes nationales et départementales viennent d'être publiés<sup>1</sup>. Le processus de notification des affectations proposées aux agents est achevé. Les arrêtés d'affectation, la tenue des commissions administratives paritaires et l'établissement des arrêtés de transfert des services se déroulent selon le calendrier prévu afin de permettre, **à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'ouverture de l'exercice du droit d'option.**

Le principal problème réside **dans le déficit de cadres**, comme le souligne l'enquête (cf. résultats ci-après).

- **Pour l'avenir : de redoutables défis à relever**

L'afflux de ces personnels représente un défi considérable **en termes de gestion des ressources humaines** notamment vis-à-vis des personnels TOS : peu dotées en personnels, notamment de catégorie C, les collectivités, et tout particulièrement les régions, vont devoir s'atteler à la gestion d'effectifs nombreux, peu formés et dont elles sont peu familières. Entre renforcement de leurs structures actuelles de ressources humaines et création de structures de gestion ad hoc, elles hésitent encore. Or, les personnels gestionnaires transférés par l'Etat se révèlent, à ce jour, largement insuffisants (seulement 400 pour les TOS). **Une**

## **véritable politique de service public local sera à redéfinir.**

Concernant **le financement** des transferts de personnels, l'Etat a certes revu sa copie en retenant des méthodes de calcul plus adaptées à la réalité des coûts supportés par les collectivités (cotisations sociales, formation, frais de fonctionnement...). Toutefois, la question est de savoir si cette réforme ne va pas se **transformer en bombe à retardement financière** en raison des écarts observés entre les effectifs transférés et les besoins répertoriés par les collectivités, des incertitudes concernant la compensation des emplois disparus ou vacants, de l'alignement des régimes d'indemnités et de primes (cf. l'avis du Conseil d'Etat en date du 29 août 2006) ou de la dégradation annoncée des comptes de la CNRACL<sup>2</sup> avec l'arrivée de populations TOS relativement plus âgées.

**D'autres coûts « cachés »** préoccupent vivement les collectivités même s'ils sont encore difficiles à évaluer :

- l'acquisition ou la rénovation des locaux,
- les frais d'assurances et de contentieux,
- les avantages sociaux (tickets restaurant, médecine préventive, actions de formation, action sociale),
- les travaux à entreprendre pour la mise à niveau et les investissements sur les routes transférées,
- le « coût » des futurs contrats de projets,
- les effets de la restructuration des services déconcentrés de l'Equipeement.

En conclusion, il apparaît que :

1) **au stade actuel des transferts, on ne peut établir qu'un rapport d'étape.** Un bilan exhaustif ne pourra être dressé avant 2008 (TOS) ou 2010 (DDE).

2) à l'avenir, il est indispensable de mieux préparer ce type d'opérations et d'établir un véritable **« vade-mecum des transferts »** entre l'Etat et les collectivités territoriales.

<sup>1</sup> Publiés au JO du 7 novembre 2006.

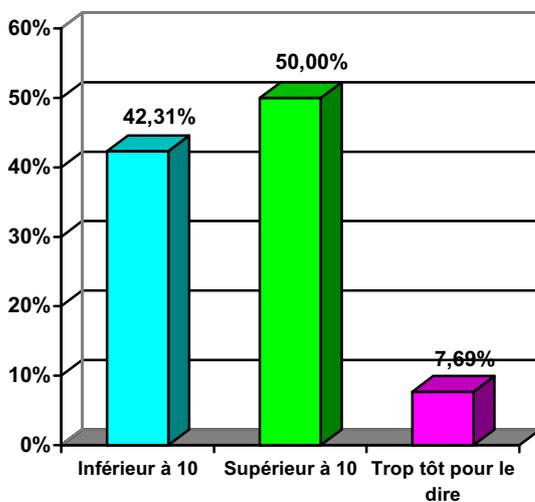
<sup>2</sup> Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales.

## Résultats de l'enquête auprès des collectivités territoriales

### Enquête TOS

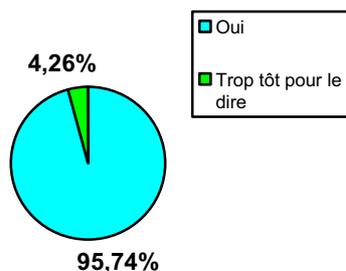
1 - 57 % des collectivités estiment que le **nombre de personnels TOS transférés par l'Etat est inférieur à leurs besoins**, l'écart pouvant atteindre 80 postes. De fait, une majorité de collectivités envisage de procéder à des recrutements supplémentaires.

Combien de TOS supplémentaires comptez-vous recruter ?



2 - Or, les compensations financières prévues par l'Etat sont largement jugées insuffisantes, ce qui fait craindre à la quasi-totalité des collectivités des **charges nettes** au cours des prochaines années.

Estimez-vous que votre collectivité aura à supporter une charge nette due aux transferts de personnels TOS au cours des prochaines années ?



### Enquête DDE

1 - De très nombreuses réserves portent sur la méthode (périmètre des postes, évaluation des effectifs notamment pour les services supports, les cadres A, la prise en compte des fractions d'emploi) ;

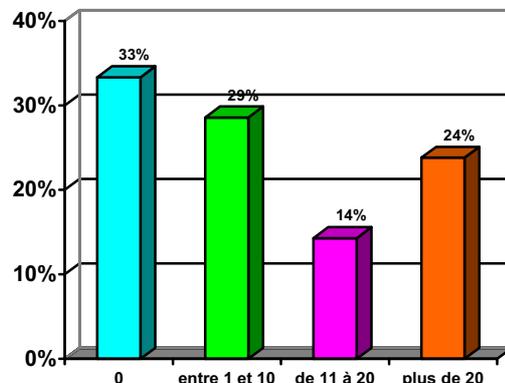
2 - Lorsque **des écarts** d'évaluation des effectifs à transférer sont constatés, ils sont relativement importants et portent parfois sur plus de 20 postes. Le transfert des personnels d'**encadrement** est massivement jugé insuffisant (70 % des réponses) ;

3 - Les modalités d'exercice du droit d'**option et de passage vers les cadres d'emploi de la FPT** font l'objet de réserves (51 %) : délai trop long, calendrier inadéquat, problèmes statutaires de reclassement et d'homologie... ;

4 - Si, dans la majorité des cas, les **relations entre partenaires Etat/Conseil général** sont jugées satisfaisantes, elles ne sont néanmoins pas exemptes de critiques : discussions « verrouillées », demandes sans réponses, rôle du préfet... ;

5 - Les **compensations financières** sont jugées dès à présent insuffisantes mais **on note une grande difficulté à évaluer le poids des charges totales** : un quart des départements l'évalue à plus de 2 millions €.

Quels sont les écarts d'emplois constatés entre les évaluations du département et celles de l'Etat ?



## *Les propositions*

### I/ MIEUX PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS

1. **Établir** un inventaire préalable et contradictoire des emplois concernés, au niveau de chaque collectivité, par une autorité indépendante ;
2. **Définir** conjointement une méthode de décompte, 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 ;
4. **Prendre en considération la sous-dotation éventuelle des services territoriaux de l'Etat avant transferts 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 ;**
8. **Adapter** les statuts particuliers de la fonction publique territoriale en tenant davantage compte de l'avis des instances consultatives nationales et du Parlement ;
9. **Généraliser** des mesures d'accompagnement et de suivi pour régler les situations les plus délicates ;
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 cette collectivité bénéficiera ;
12. **Prévoir la compensation des régimes indemnitaires des personnels transférés ;**
13. **Compenser les emplois vacants ou disparus sur la base du coût médian et non sur la base du coût « au pied de corps »<sup>3</sup> ;**
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.**

<sup>3</sup> C'est-à-dire sur la rémunération d'un agent nouvellement recruté.