



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Monsieur le Ministre des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

le vice-président

La Défense, le 28 février 2006

Rapport n° 2006-0039-01 sur certaines questions relatives au transfert des personnels du ministère de des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

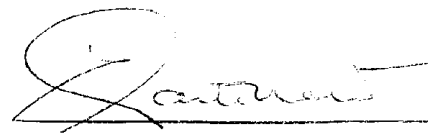
Par lettre de mission du 14 février 2006 que vous avez signée conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF) d'étudier les conditions de mise en œuvre au ministère de l'équipement de la clause de sauvegarde inscrite à l'article 104-II de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit que les transferts se font sur la base des emplois pourvus au 31 décembre 2002 si leur nombre global est supérieur à celui des emplois constatés le 31 décembre de l'année précédant les transferts de compétences.

Cette mission a été confiée à Mme Anne BOLLIET et M. Emmanuel PITRON au titre de l'IGF, à Mme Clotilde VALTER au titre de l'IGA, et à MM. Claude AZAM, Jean-René BRUNETIERE, Vincent BUTRUILLE et Pierre FARRAN au titre du CGPC.

Vous trouverez ci-joint le rapport remis le 28 février par la mission.

Sans avoir globalement un impact financier très important sur le budget de l'Etat, la clause de sauvegarde de l'article 104-II de la loi du 13 août 2004, peut néanmoins générer localement des compensations significatives pour certains départements qui en bénéficieront. Sa mise en œuvre soulève des questions de principe et de méthode que la mission a analysées dans le détail. Elle formule à ce titre des préconisations concrètes tant sur la méthode de décompte des emplois pourvus au 31 décembre 2002 dans les compétences transférées que sur les coûts à prendre en compte pour mettre en œuvre s'il y a lieu la clause de sauvegarde.

S'agissant d'un rapport demandé notamment dans la perspective d'une prochaine réunion de la commission consultative d'évaluation des charges, il pourrait avoir vocation à être communiqué à l'extérieur de l'administration. Sauf objection de votre part ou de celles des deux autres ministres qui l'ont commandé, sa publication par voie électronique sur le site internet du ministère pourrait par ailleurs intervenir dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2006-0039-01

- le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général	5 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	5 ex
- le directeur général des routes	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les auteurs du rapport	4 ex
- archives CGPC	1 ex



Inspection générale des
finances

N°2006-M-010-01

Conseil général des ponts et
chaussées

N°2006-0039-01

Inspection générale de
l'administration

N°06-020-01

RAPPORT

sur

certaines questions relatives
au transfert aux collectivités locales des personnels
du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

établi par

Anne BOLLIET
Inspectrice générale
des finances

Vincent BUTRUILLE
Ingénieur général
des ponts et chaussées

Clotilde VALTER
Inspectrice générale
de l'administration

Emmanuel PITRON
Inspecteur des finances

Claude AZAM
Ingénieur général
des ponts et chaussées

Jean-René BRUNETIERE
Ingénieur général
des ponts et chaussées

Pierre FARRAN
Ingénieur général
des ponts et chaussées

- FEVRIER 2006 -

RESUME

Le transfert aux départements des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local (RNIL), en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL) du 13 août 2004, a suscité des difficultés. Une mission interministérielle a été chargée de proposer une méthode d'évaluation pour un point encore en débat, le nombre d'emplois concernés par le transfert, compte tenu de la clause de sauvegarde prévue par cette loi, et le montant des compensations.

Actuellement, le transfert du RNIL est presque intégralement réalisé. Le calendrier prévoit que le transfert des services intervienne au 1^{er} janvier 2007, avec exercice ultérieur du droit d'option pour les agents. Dans l'attente de ce transfert, les services et agents concernés sont mis à disposition des collectivités territoriales, la charge financière continuant à être assurée par l'Etat.

❶ La question du décompte des emplois disparus entre 2002 et 2004

Concernant le décompte des emplois nécessaires à l'évaluation des charges à transférer, celui-ci est évalué au 31 décembre de l'année précédant le transfert, c'est-à-dire au 31 décembre 2004 pour les routes départementales et au 31 décembre 2005 pour les RNIL.

Cependant, en application de la clause de sauvegarde prévue par la loi LRL, si le nombre total des emplois pourvus au 31 décembre 2002 est supérieur à celui constaté au 31 décembre 2004, ou 2005 selon la compétence transférée, c'est la référence 2002 qui doit être retenue. Le décompte des emplois concernés par les transferts nécessite donc une première évaluation au 31 décembre 2004 (ou 2005) puis, une seconde, au 31 décembre 2002 :

- l'évaluation au 31 décembre 2004 et 2005 est en cours de finalisation. La méthode retenue par le ministère de l'équipement n'appelle pas d'observation de la mission ;
- pour l'évaluation des emplois au 31 décembre 2002, la mission recommande :
 - o de dresser la liste nominative des agents présents à cette date sur la compétence transférée, à partir de la **base de données OMESPER/GESPER+**. Cette base de données est apparue complète et fiable dans la mesure où elle sert à pré-liquider la paye des agents et à gérer leur carrière ;
 - o d'évaluer les **quotités de travail** consacrées aux activités transférées au titre des routes départementales et des RNIL, par unité homogène et non de manière globale, selon des modalités les plus identiques possible à celles adoptées pour l'évaluation des quotités au 31 décembre 2004 ou 2005 : si cette modalité consiste en l'emploi d'un indicateur, cet indicateur sera repris (en valeur 2002). Ainsi, pour les missions de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie, il s'agira du prorata d'AP évalué sur une période de 5 ans (1998 – 2002 pour le décompte au 31 décembre 2002). Si cette modalité consiste en la mesure directe de l'activité mais si une telle mesure ne peut être effectuée en 2002, la mission estime possible d'appliquer le résultat de la mesure effectuée en 2004 ou 2005 aux emplois pourvus en 2002, dès lors que l'activité de l'unité transférée n'a pas été sensiblement modifiée.

En tout état de cause, la **méthode d'évaluation doit être transparente** à l'égard de la collectivité territoriale et faire l'objet de concertations approfondies dans les départements concernés.

② La question de la compensation financière des emplois disparus entre 2002 et 2004

Les emplois disparus entre 2002 et 2004 doivent faire l'objet d'une compensation financière spécifique, complétant la dotation versée aux départements en compensation des services transférés.

De manière générale, la méthode selon laquelle devrait être opéré le calcul de cette compensation doit être mise au point alors que toutes les questions concernant le transfert des personnels au 31 décembre 2004 ou 2005 ne sont pas encore totalement réglées. Il en est notamment ainsi de l'évaluation de certaines dépenses accessoires de rémunérations (compte épargne temps, médecine préventive...), du calcul des charges de fonctionnement, de la prise en compte des dépenses de formation ou de l'assurance des accidents du travail. Leur problématique – qui ne concerne pas seulement le ministère de l'équipement – est évoquée succinctement dans le corps du rapport.

Ceci dit, la circulaire du ministère de l'équipement du 28 mai 2005 a permis de réaliser, dans de nombreux départements, le décompte des emplois aux 31 décembre 2004 et 2005, et d'engager la concertation avec les conseils généraux.

La mission préconise les principes suivants pour le calcul de la compensation spécifique du coût des emplois disparus depuis 2002 :

- la compensation doit prendre en compte – comme pour le calcul de la compensation de la rémunération des emplois transférés au 31 décembre 2004 ou 2005 – la rémunération principale, le régime indemnitaire dit « régulier » (à l'exclusion des astreintes et heures supplémentaires) ainsi que les charges salariales calculées à leur coût pour les collectivités territoriales, dans la mesure où le taux de ces charges est plus élevé pour ces collectivités que pour l'Etat ;
- la compensation n'a pas à prendre en compte les indemnités de « service fait » c'est-à-dire les astreintes, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et de sujétion horaire (ISH) ;
- la compensation est calculée pour chaque macrograde à partir d'un corps représentatif¹ ;
- la compensation pourrait être valorisée selon trois méthodes :
 - o celle du pied de corps, qui correspond à l'indice de départ du corps représentatif ;
 - o celle du coût médian, correspondant à l'indice du milieu de grille ;
 - o et celle du coût moyen, calculé à partir du coût total des rémunérations en 2005 rapporté au nombre d'agents concernés.

La mission recommande l'*évaluation selon le pied de corps*, dans la mesure où cela correspond à la dépense qu'aurait supporté l'Etat s'il avait choisi de pourvoir le poste.

La mission considère qu'*il n'y a pas lieu de compenser des frais de fonctionnement afférents au emplois disparus* entre 2002 et 2004 ou 2005, la compensation des charges de fonctionnement devant être calculée sur la base des dépenses réellement effectuées au titre des services transférés.

¹ Exemple : le corps des agents d'exploitation pour les C d'exploitation ou le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat pour les A techniques.

La *question de la double compensation* constitue une difficulté supplémentaire, spécifique aux services déconcentrés du ministère de l'équipement, qui résulte de l'existence d'un mécanisme de compensation préexistant. Les services routiers des DDE ont été pour partie mis à disposition des conseils généraux pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales ; depuis la loi du 2 décembre 1992, une compensation, intégrée à la dotation générale de décentralisation (DGD), est due par l'Etat à ces collectivités pour tenir compte des suppressions d'emploi résultant de la LFI et des vacances de postes d'une durée supérieure à un an. Ces compensations, empilées d'année en année depuis plus de dix ans, ont engendré un abondement de DGD de l'ordre de 50 M€ en 2005.

Pour la mission, un emploi disparu depuis 2002 ne peut donner lieu à double compensation, l'une déjà effective au titre d'un prorata des emplois supprimés en LFI, la seconde au titre de la clause de sauvegarde prévue par la loi LRL. Ce principe conduit la mission à recommander les règles suivantes :

- quand le nombre d'emplois pourvus en 2002 est supérieur à celui à transférer à la date de 2004 ou 2005, les compensations dues au titre de la loi de 1992 résultant de la LFI doivent être déduites de celles à verser au titre de la loi LRL pour les emplois disparus. Cette déduction vaut aussi bien pour la compensation des suppressions de poste intervenues en 2003 et 2004 en cohérence avec la LFI que pour celle résultant des postes vacants depuis plus d'un an constatés aux 31 décembre 2004 et 2005 ;
- cependant, si le calcul de cette déduction aboutit à un résultat négatif, la mission propose d'en neutraliser l'effet et de ne pas opérer de reprise sur le montant global de la DGD.

③ Estimation de la mission sur le coût de la mesure de sauvegarde

La mission a retenu comme plausible le chiffre de 750 emplois disparus entre 2002 et 2004 ou 2005, avec une marge d'erreur variable selon les catégories d'agents, pouvant conduire à une fourchette d'emplois disparus de 500 à 1 000. Le chiffre de 750 résulte d'une approche statistique. Il ne saurait représenter la somme des emplois perdus ou gagnés par chaque DDE.

Si la valorisation se fait selon la méthode du pied de corps recommandée par la mission, la compensation brute en résultant est évaluée à 15,9 M€ environ pour 750 emplois disparus. Compte tenu de la marge d'incertitude, ce montant pourrait varier entre 10,6 et 21,2 M€. Le recours aux méthodes fondées sur le coût médian ou moyen rehausserait le niveau de cette fourchette, entre 14 et 29 M€.

Dans l'hypothèse de 750 emplois disparus, la compensation définitive calculée selon la méthode du pied de corps, nette des compensations dues au titre de la loi du 2 décembre 1992, pourrait être estimée à un montant d'environ 4,7 M€ : il s'agit là d'un montant purement théorique, fondé sur un chiffrage statistique. Un tel montant incorpore de manière arithmétique le résultat négatif qui pourrait apparaître dans certaines DDE, après déduction de la compensation au titre de la loi de 1992, alors même que la mission préconise d'en neutraliser l'effet. Aussi, est-il raisonnable de retenir un ***coût net se situant dans une fourchette théorique de l'ordre de 3,1 à 7,3 M €***, cette fourchette pouvant être élargie en cohérence avec une fourchette des emplois disparus allant de 500 à 1000. Sa compensation représente 1% du montant prévisionnel estimé à 1 Mds€ environ, destiné à compenser la rémunération des personnels de l'équipement transférés aux 1^{er} janvier 2006 et 2007, hors frais de fonctionnement.

SOMMAIRE DU RAPPORT

INTRODUCTION

I. LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT.	2
A. LES SPECIFICITES DU MINISTERE L'EQUIPEMENT	2
B. LA CONCERTATION AVEC LES CONSEILS GENERAUX SOULEVE PLUSIEURS QUESTIONS	4
II. LE DECOMPTE DES EMPLOIS POURVUS LE 31 DECEMBRE 2002.....	7
A. LA METHODE PRECONISEE PAR LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT POUR DECOMPTER LES EMPLOIS POURVUS LE 31 DECEMBRE DE L'ANNEE PRECEDANT LE TRANSFERT.....	7
B. LES MODALITES PROPOSEES PAR LA MISSION POUR DECOMPTER, POUR CHAQUE COMPETENCE ET CHAQUE SERVICE, LES EMPLOIS POURVUS LE 31 DECEMBRE 2002	8
III. LES COMPENSATIONS FINANCIERES RESULTANT DES EVOLUTIONS DE PERSONNELS DEPUIS LE 31 DECEMBRE 2002	12
A. LES PRINCIPES ET LES MODALITES DE LA COMPENSATION FINANCIERE LIEE AUX TRANSFERTS DE PERSONNELS.....	12
B. LES PRINCIPES ET LES MODALITES DE LA COMPENSATION FINANCIERE LIEE AUX EMPLOIS DISPARUS ENTRE 2002 ET 2004 OU 2005	16
C. LES PRINCIPES ET LES MODALITES DE TRAITEMENT LA « DOUBLE COMPENSATION ».....	21
D. L'ARTICULATION DES DISPOSITIFS DE COMPENSATION DE LA LOI DE 2004 ET DE LA LOI DE 1992 DOIT ETRE EFFECTUEE EN TERMES FINANCIERS ET NON D'EMPLOIS	23

CONCLUSION

INTRODUCTION

La loi relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL) du 13 août 2004 prévoit notamment le transfert aux départements, d'une part des routes départementales (RD) au 1^{er} janvier 2005, d'autre part des routes nationales d'intérêt local (RNIL) au 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit également le transfert des services et des agents chargés d'en assurer l'entretien, la gestion et le développement.

Il a été demandé à l'Inspection générale des finances, au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale de l'administration, par lettre de mission conjointe du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre des transports, de l'équipement et de la mer, d'étudier **la mise en œuvre au ministère de l'équipement de la clause de sauvegarde inscrite à l'article 104 de la loi précitée** qui soulève des difficultés pour le transfert des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE) aux conseils généraux.

L'article L 104-II de la loi LRL dispose en effet que « *Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert [soit le 31 décembre 2004 pour les RD et 31 décembre 2005 pour les RNIL] sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002* ».

Pour désigner les emplois concernés par cette clause de sauvegarde, il est souvent fait usage du terme générique de « postes vacants » mais cette terminologie est ambiguë et mérite d'emblée d'être précisée :

- la mission nommera « **emplois disparus** » les emplois identifiés dans le cadre de la clause de sauvegarde par différence entre le nombre global d'emplois pourvus au 31 décembre 2002 et celui constaté au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétence ;
- la mission distinguera par ailleurs les emplois devenus vacants entre la date de référence et l'arrêté de transfert définitif, que l'on appellera « **emplois vacants intermédiaires** » et les emplois devenus vacants entre l'arrêté de transfert définitif des services et l'exercice du droit d'option par les personnels transférés, que l'on dénommera « **emplois vacants postérieurs** ».

Au cours des discussions concernant le dimensionnement des transferts et la mise à disposition préalable des services, les départements ont légitimement souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'application de la disposition de l'article 104. Dans la perspective de la préparation de la prochaine Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), il a donc été demandé à la mission de se centrer sur cette question spécifique des « emplois disparus » en proposant :

- d'une part, une méthode permettant de décompter au plus près de la réalité, les emplois pourvus au 31 décembre 2002 dans chaque service et pour chaque compétence, sur la base des informations disponibles, et de les comparer au nombre d'emploi pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert de compétence ;
- d'autre part, des modalités d'établissement et de versement des compensations financières dues aux départements compte tenu, non seulement des évolutions d'effectifs depuis le 31 décembre 2002 jusqu'au 31 décembre de l'année de référence mais aussi des augmentations de DGD survenues pendant cette période en application de la loi du 2 décembre 1992 au titre de l'évolution des effectifs autorisés.

Le présent rapport s'appuie sur des entretiens et sur une enquête auprès d'un échantillon de DDE. Il précise le cadre applicable au transfert des personnels des services déconcentrés de l'équipement (I) avant de formuler des propositions relatives à la méthode de décompte des effectifs (II) et aux modalités de compensation financière (III).

I. LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

A. Les spécificités du ministère l'Equipeement

1. La nouvelle étape de décentralisation entraîne une réorganisation d'une ampleur sans précédent

L'ampleur des transferts de compétences et de services au ministère de l'équipement résultant de la loi LRL est très significative. Cette deuxième phase de décentralisation aboutit en effet :

- au transfert d'environ 18 000 km de routes nationales d'intérêt local aux départements ;
- au transfert aux collectivités territoriales de la propriété et de la gestion des aéroports civils autres que ceux ayant une vocation nationale ou internationale ;
- au transfert aux collectivités territoriales de la propriété et de la gestion des ports maritimes d'intérêt national, en dehors de ceux de l'outre-mer ;
- au transfert aux collectivités territoriales de la propriété et de la gestion des voies navigables et ports fluviaux sur une base volontaire et expérimentale ;
- à un transfert du fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux départements ;
- à une délégation de compétence de l'Etat aux communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et départements pour la gestion des crédits d'aide à la pierre, sur une base volontaire ;
- à la fin de la mise à disposition des DDE en matière d'application du droit des sols dans les communes ou EPCI de plus de 10 000 habitants ;
- à la régionalisation du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ;
- au transfert aux régions des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) exerçant dans les lycées professionnels maritimes, ainsi que de la gestion des écoles de la marine marchande.

Dans le domaine routier et dans celui des ports départementaux, la loi LRL achève en outre le processus engagé lors de la première phase de décentralisation, en prévoyant le transfert aux départements des parties de services qui étaient, jusqu'à présent, mises à leur disposition.

2. La polyvalence des services déconcentrés de l'équipement rend plus difficile la mise en œuvre des transferts de services.

Si la nouvelle étape de décentralisation résultant de la loi LRL entraîne pour le ministère de l'équipement des transformations et réorganisations d'une ampleur sans commune mesure avec celles qui l'ont précédée, c'est aussi parce que, de longue date, l'organisation de ses services déconcentrés, et plus particulièrement de ses DDE, a été fondée sur une polyvalence de leurs unités.

Ainsi par exemple dans le domaine routier une même unité peut effectuer l'entretien et la gestion d'une route départementale et intervenir également sur une route nationale. Les subdivisions territoriales de l'équipement ont eu par ailleurs jusqu'à aujourd'hui des activités variées pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes, aussi bien dans le domaine de la gestion et l'entretien routier que dans celui de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'application du droit des sols, ou de l'ingénierie publique.

3. La réorganisation par l'Etat de ses services routiers s'effectue simultanément aux transferts aux départements des services en charge des routes départementales

Concomitamment au transfert aux départements des services des routes départementales anciennement mis à disposition et des routes nationales d'intérêt local, le ministère de l'équipement a décidé de réorganiser les services appelés à intervenir à l'avenir sur le réseau routier national dit structurant conservé par l'Etat², en confiant aux directions régionales de l'équipement (DRE) la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement du réseau et à onze directions interdépartementales des routes (DIR) la gestion, l'entretien et l'exploitation du réseau existant et la maîtrise d'œuvre des travaux neufs.

4. Plus de 30 000 emplois de l'équipement vont être transférés aux collectivités locales

Plus de 30 000 agents sur les 95 000 environ que compte le ministère de l'équipement (hors aviation civile – dont 70 000 environ oeuvrent au sein des DDE), sont en effet appelés à rejoindre les collectivités territoriales, principalement les départements, pour leur permettre d'exercer directement les compétences que la LRL leur attribue. Les premiers chiffres concernant le nombre des emplois à transférer dans ces divers domaines par le ministère de l'équipement aux collectivités territoriales ont conduit aux estimations suivantes.

Tableau n°1 : Détail des emplois transférés par grandes catégories de compétences

Type de compétences	Routes départementales RD	Routes nationales d'intérêt local RNIL	Fonds de solidarité logement FSL	Syndicat des transports d'Ile de France	Ports départementaux PD	Ports d'intérêt national PIN	Lycée/école	Aérodromes	Total
Nombre d'emplois à transférer	24 500	5 200	25	16	40	740	180	40	30 741

Source : Secrétariat Général – Ministère de l'équipement

Le montant de la masse salariale transférable est quant à lui estimé à près d'1 milliard €. Le ministère de l'équipement a en effet établi, sur la base d'un coût moyen par macrograde³, la masse salariale que pourrait représenter les agents transférables : cela représenterait 965,8 M€, au coût collectivités locales (c'est-à-dire avec les charges sociales afférentes aux collectivités locales)⁴.

5. Le calendrier du transfert des services et des personnels de l'Equipement s'étale sur plus de deux années

En 2005, pour le ministère de l'équipement⁵, deux circulaires sont venues préciser le calendrier de mise en œuvre des transferts de compétence ainsi que celui des transferts de services et de personnel. Les transferts de compétence sont désormais quasiment tous effectifs dans le domaine routier : les décrets du 5 décembre 2005 fixant la consistance du réseau routier national et relatif aux modalités de transfert des routes nationales ont notamment été publiés au journal officiel le 6 décembre dernier, soit avant la date du 31 décembre 2005. En outre dans l'ensemble des départements, à l'exception de la Seine-Saint-Denis, de la Réunion et de la Guyane, ont été signés et publiés avant le 31 décembre 2005 les arrêtés préfectoraux constatant les transferts relatifs aux routes nationales d'intérêt local (RNIL).

² La consistance du réseau structurant a été fixée, après concertation avec les conseils généraux par le décret n°2005-1499 du 5 décembre 2005.

³ Le macrograde permet de synthétiser les grades et les grilles indiciaires de plusieurs corps représentatifs par catégorie d'agents. Au ministère de l'équipement, il en existe neuf principaux : A+ ; A administratif ; A technique ; B administratif ; B technique ; B exploitation ; C administratif ; C technique et C exploitation.

⁴ Source : DGPA

⁵ Circulaire du 10 août 2005 relative à l'organisation des transferts vers les conseils généraux dans le cadre de la décentralisation et à l'organisation des affectations dans les services routiers et les DDE et circulaire du 6 décembre 2005 relative à l'application de la loi libertés et responsabilités locales, au transfert et déclassement des routes nationales d'intérêt local et au processus de transfert des personnels.

En revanche, les étapes du transfert des services et des agents ne sont pas terminées puisque trois étapes successives doivent avoir lieu :

- 1^{ère} étape : la mise à disposition des collectivités territoriales, dans l'attente des transferts de services, des services intervenant dans les domaines de compétence transférées, ainsi que la mise à disposition individuelle de leurs agents ;
- 2^{ème} étape : le transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services correspondant aux compétences transférées ;
- 3^{ème} étape : le transfert des emplois et l'exercice par les fonctionnaires affectés sur ces emplois d'un droit d'option leur permettant, soit d'être intégrés à la fonction publique territoriale, soit de bénéficier d'un détachement sans limitation de durée⁶, s'ils optent pour le maintien de leur statut de fonctionnaire de l'Etat.

Tableau n°3 : Rappel des étapes de la négociation de transfert des services et agents

Périodes	Etapes de la négociation de transfert pour les RD et les RNIL
Juin 2005 à mars 2006	Discussion sur les effectifs à transférer, définition des organigrammes et fiches de poste
Avril et mai 2006	Discussion sur les compensations financières liées au transfert des services et des emplois
Avril 2006 à fin 2006	Processus collectif d'affectation des agents, mise en œuvre des transferts et réorganisation

Les transferts de services vers les collectivités territoriales, et en particulier les transferts aux conseils généraux des services en charge des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local, ne pourront intervenir qu'après la signature de décrets de transfert prévus à l'automne 2006, eux-mêmes suivis d'arrêtés préfectoraux constatant la liste nominative des agents transférés, dénombrant les postes vacants, précisant la situation des biens immobiliers mis à disposition, et déclinant les éléments financiers relatifs aux dépenses de personnel et de fonctionnement.

B. La concertation avec les conseils généraux soulève plusieurs questions

1. La concertation a été engagée sur la question des effectifs depuis l'été 2005

A partir de l'été 2005, une fois rendus les principaux arbitrages concernant le transfert juridique des routes nationales d'intérêt local, se sont activement développées les discussions avec les départements sur les transferts de services, et en particulier sur les effectifs à transférer au titre des routes départementales d'une part, et au titre des routes nationales d'intérêt local d'autre part.

a) L'échéance de la concertation est guidée par des impératifs opérationnels

L'objectif actuel du ministère de l'équipement est que le transfert des services concernant tant les anciennes que les nouvelles routes départementales intervienne le 1^{er} janvier 2007, sur la base d'une réorganisation des services intervenue préalablement.

Il s'agit notamment de permettre d'assurer la campagne de viabilité hivernale 2006-2007 dans une configuration aussi proche que possible de celle qui se mettra en œuvre, après les transferts, sous l'égide des départements en ce qui concerne les routes départementales, et sous l'égide des directions interdépartementales des routes (DIR) en ce qui concerne les routes nationales restant du ressort de l'Etat.

⁶ Le décret n°2005-1727 du 30 décembre 2005 fixe les conditions d'intégration dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 de la loi LRL et le décret n° 2005-1785 du 30 décembre 2005 est relatif au détachement sans limitation de durée de fonctionnaires de l'Etat en application de l'article 109 de la loi LRL.

Il s'agit donc là d'une opération complexe puisqu'elle nécessite non seulement l'accord des conseils généraux sur les effectifs à transférer mais aussi une définition par leurs soins des structures devant accueillir au sein des services départementaux les agents concernés, de manière à ce que les agents des DDE puissent opérer un choix d'affectation en toute connaissance de cause entre les services routiers du conseil général et ceux de l'Etat réorganisés simultanément.

Engagées par les préfets à la fin du deuxième trimestre 2005, sur la base des calculs d'effectifs transférables opérés par les DDE dans le cadre de la circulaire du 28 mai 2005⁷, les discussions avec les présidents de conseils généraux sur le dimensionnement des services transférés, ont permis d'enregistrer au cours du deuxième semestre une première série d'accords de la part de ces derniers, s'accompagnant d'une communication de leurs projets d'organigramme.

b) Un délai supplémentaire de concertation jusqu'en mars 2006 a été proposé par le ministre de l'Equipeement

Le processus de concertation engagé à l'été 2005 avec les présidents de conseils généraux n'avait pu aboutir en novembre 2005, alors que le calendrier de « pré-positionnement » des agents alors défini par la circulaire du 10 août 2005 prévoyait un lancement de leur consultation en décembre. C'est pourquoi le ministre de l'équipement a décidé de donner trois mois de plus à la concertation avec les présidents de conseils généraux, a tenu une réunion avec les préfets de la plupart des départements où des accords étaient encore à rechercher et a fixé dans la circulaire du 6 décembre 2005 un nouveau calendrier pour le processus de pré-positionnement des agents.

Une enquête menée par le Secrétariat Général du ministère de l'Equipeement auprès des DDE au début du mois de janvier 2006 faisait apparaître que des accords sur les effectifs à transférer avaient pu être obtenus dans environ la moitié des départements.

La situation au 15 février 2006 était en bonne voie d'évolution puisque environ 70 % des présidents de conseils généraux avaient fait connaître leur accord sur les effectifs à transférer, y compris à la date de 2002, et que près de 90 % avaient communiqué l'organigramme de leurs futurs services.

La poursuite du processus est d'autre part conditionnée par la tenue de deux réunions au plan national qui devraient avoir lieu au mois d'avril 2006 :

- une réunion de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) au cours de laquelle seront évoquées, sur un plan général, les modalités de compensations financières liées au transferts de services et de personnels, et en particulier à ce titre les modalités de compensations financières dues aux départements au regard de l'évolution des effectifs entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant le transfert de compétence, objet de la présente mission.
- une réunion de la commission nationale de conciliation (CNC) dont l'avis est à recueillir sur les arrêtés interministériels qui, en application de l'article 104-III de la loi LRL devront être pris à défaut de la signature, entre le représentant de l'Etat et du président de conseil général, des conventions de mise à disposition prévues à l'article 104-II.

2. Les demandes présentées par les présidents de conseils généraux portent principalement sur d'autres sujets que celui de la clause de sauvegarde

Des entretiens que les membres de la mission ont pu avoir avec diverses personnalités élues et des éléments concernant les discussions en cours entre l'Etat et les présidents de conseils généraux qui ont été portés à sa connaissance, il ressort que les principaux points sur lesquels ont porté ou peuvent encore porter généralement les observations des présidents de conseils généraux concernant le dimensionnement des services à leur transférer sont les suivants :

⁷ Circulaire du 28 mai 2005 portant instruction sur le dimensionnement des services à transférer.

- une forte réserve souvent manifestée à l'égard du choix fait par le ministère de l'équipement de confier aux DDE « juges et parties » le soin de procéder elles-mêmes au calcul des effectifs transférables ;
- le souhait, dans ce contexte, de voir les préfets jouer un rôle d'arbitre entre les DDE et les présidents de conseils généraux ;
- un regret souvent exprimé que le législateur n'ait pas recouru aux EETD (effectif équivalent des personnels chargés exclusivement des compétences départementales) pour le décompte des emplois à transférer aux départements au titre de la gestion des routes départementales, alors que c'est sur cette base que s'établissaient depuis 1992 pour cette compétence les conventions de mise à disposition des services de la DDE⁸ et leurs avenants annuels, et sachant au surplus que la loi LRL a prévu le maintien jusqu'au transfert des services des compensations financières dues au titre de l'article 10 IV de la loi du 2 décembre 1992, fondées précisément sur ces EETD ;
- une insatisfaction dans les départements connaissant de fortes vacances d'effectifs de voir pérennisée à l'occasion des transferts cette situation, sans que l'Etat ait conçu un mécanisme de péréquation entre les départements permettant de rétablir entre eux un meilleur équilibre des moyens intervenant pour leur compte ;
- une demande de voir reconsidéré en hausse le nombre d'emplois transférés en fonction notamment des évaluations faites par les départements des effectifs leur apparaissant comme nécessaires à la mise en place de la nouvelle organisation de leurs services routiers après transfert ;
- une contestation du périmètre donné au calcul des effectifs transférables, limité à la DDE et excluant au sein de celle-ci le directeur ;
- une mise en cause éventuelle des ratios utilisés d'une part dans le domaine de l'ingénierie routière et d'autre part pour les services support ;
- une insatisfaction fréquente concernant le volume du personnel d'encadrement susceptible de leur être transférés ;
- le cas échéant une demande de connaître immédiatement, et non dans un deuxième temps seulement, les droits supplémentaires en effectifs susceptibles de leur être attribués au titre de la clause de sauvegarde de l'article 104-II de la loi LRL.

Par ailleurs en ce qui concerne les impacts financiers liés aux transferts de services et de personnels, les élus évoquent spontanément l'ensemble des questions qui s'y rapportent, soit qu'elles intéressent les dépenses de personnel stricto sensu, soit qu'elles concernent plus généralement les dépenses immobilières ou de fonctionnement que va induire pour eux l'accueil de ces nouveaux personnels.

Compte tenu de son objet intéressant plus spécifiquement les conditions de mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'article 104 II de la loi LRL, il n'incombait pas à la mission d'apporter des éléments de réponse à l'ensemble des questions ainsi soulevées. Elles reflètent toutefois un ensemble de préoccupations qu'il est apparu souhaitable à la mission de restituer dans la perspective des prochaines réunions de la CCEC et de la CNC. La mission s'est en outre efforcée d'en bien cerner la problématique générale pour formuler les analyses et propositions des deux parties du rapport qui suivent.

⁸ Hors services support toutefois.

II. LE DECOMPTE DES EMPLOIS POURVUS LE 31 DECEMBRE 2002

A. La méthode préconisée par le ministère de l'équipement pour décompter les emplois pourvus le 31 décembre de l'année précédant le transfert

1. La circulaire du 28 mai 2005 préconise des modalités de décompte des emplois qui demeurent toujours pertinentes

Après avoir défini le périmètre des missions transférées, la circulaire que le ministre de l'Equipeement a diffusé le 28 mai 2005 distingue, pour le décompte des effectifs mobilisés par chaque compétence transférée le 31 décembre de l'année précédant celle de son transfert, deux étapes :

- l'identification, dans toutes les unités concourant à l'exercice de la compétence concernée, y compris dans les services « supports », de tous les emplois pourvus le 31 décembre de l'année en cause. Cette première étape, qui porte dans le domaine routier sur un recensement des agents en poste le 31 décembre 2004 ou le 31 décembre 2005, ne pose pas de difficultés particulières.
- la détermination pour chacun de ces emplois de la quotité de travail effectivement consacrée à la mission transférée, calculée à partir de l'activité réelle des agents en fonction. Cette seconde étape s'avère plus délicate. Pour évaluer, à une date de référence, le nombre d'emplois effectivement dédiés à une compétence transférée, il ne suffit pas de dresser la liste des personnels en fonction dans les unités précitées à la date considérée. Il faut également mesurer la quotité de travail qu'ils consacrent à la mission concernée. En effet, les agents qui, notamment au sein des DDE, travaillent dans les services, bureaux, cellules ou subdivisions concourant à l'exercice de compétences transférées, participent, dans un grand nombre de cas, de manière régulière à la mise en œuvre de plusieurs de ces compétences ainsi qu'à l'exécution de missions demeurant à la charge de l'Etat.

De ce fait, la circulaire précitée définit deux principes pour évaluer les quotités de travail au plus près de la réalité. Elle préconise en la matière :

- d'une part, de prendre en compte une période de référence reflétant un cycle complet d'activité ou représentant un temps suffisamment long pour rendre compte de la diversité et de l'intensité moyenne des tâches du service concerné ; à cet égard, elle retient l'année civile précédant celle du transfert pour les activités récurrentes que constituent l'entretien et l'exploitation des ouvrages et les tâches de gestion ; pour les missions de maîtrise d'ouvrage et les prestations d'ingénierie liées au développement du réseau routier national d'intérêt local, elle fixe une période de cinq ans ;
- d'autre part, de procéder à une analyse de l'activité réelle du service reposant, si possible, sur une mesure, effectuée soit par unité, soit par équipe homogène, soit par agent, des temps consacrés à chaque compétence.

Cette même circulaire envisage, de plus, le cas où il n'est pas possible de disposer d'une mesure directe de l'activité réelle des personnels. Elle recommande alors de recourir à des indicateurs plus généraux, en laissant aux acteurs locaux le soin de les choisir au mieux, sauf pour les activités de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie afférentes aux investissements routiers.

Dans ce cas, elle demande de retenir la part des autorisations de programme affectées au réseau routier national transféré durant les cinq années précédant le transfert, ce qui correspond pour quasiment tous les départements, à l'exception de la Seine-Saint-Denis, de la Réunion et de la Guyane, à la période comprise entre 2001 à 2005 inclus.

2. La mise en œuvre de cette méthode s'est avérée homogène dans la plupart des DDE

Sur la base de ces instructions, les DDE ont adopté des méthodes relativement homogènes pour décompter d'une part, les emplois consacrés à l'entretien et à l'exploitation des routes départementales qui étaient pourvus le 31 décembre 2004 et ceux dédiés au développement et à la gestion du réseau routier national d'intérêt local qui étaient pourvus le 31 décembre 2005. Plus précisément, elles ont, d'une manière générale, déterminé les quotités de travail afférentes à ces missions en s'appuyant :

- pour les activités de programmation, d'entretien, d'exploitation et d'études effectuées au sein des unités territoriales, des bureaux de la gestion de la route et des cellules départementales d'exploitation et de sécurité, sur les données recueillies lors des enquêtes dites « RH/LOLF » réalisées en 2003 et 2004 dans tous les services afin de mesurer, en vue de l'application de la LOLF, par agent, par service et par unité les temps consacrés à chaque activité ; le référentiel de ces enquêtes permet d'identifier le grade de chaque agent et décrit avec précision les tâches effectuées dans le domaine routier ; ces données ont été, dans certains cas, affinées par des investigations complémentaires ; elles ont, en outre, été ajustées pour tenir compte des modifications apportées à la consistance du réseau routier national d'intérêt local consécutivement à la consultation des conseils généraux effectuée au premier semestre 2005 ;
- pour les études et le contrôle des projets d'aménagement routiers, soit, sur une mesure directe des temps passés par chaque agent sur les différents projets, soit, sur la part des autorisations de programme « études » et « travaux » affectées de 2004 à 2005 au réseau national transféré ;
- pour la gestion des ouvrages d'art assurée par les cellules départementales d'ouvrages d'art, soit, sur une analyse des temps consacrés par chaque agent aux tâches transférées, soit, sur la part des ouvrages implantés sur le réseau dévolu au département concerné ;
- pour les services dits « supports », le plus souvent, sur différents ratios représentant l'activité examinée ; à titre d'exemple et sans être exhaustif, on peut citer le prorata des emplois à transférer, la part des postes informatiques transférables, le nombre de marchés ou, encore, le nombre de mandatements imputables aux missions devant relever des départements.

La circulaire du 28 mai 2005 demandait aux chefs de services déconcentrés concernés de consulter les conseils généraux sur les décomptes ainsi effectués. Elle ne donnait aucune indication sur les modalités de cette consultation. De nombreux directeurs départementaux de l'équipement se sont attachés à présenter, en amont, aux services des départements concernés les modalités de décompte qu'ils se proposaient d'appliquer. Dans certains cas, le choix des ratios à adopter a donné lieu à un débat approfondi. Nonobstant, les conseils généraux se sont avant tout penchés sur les résultats obtenus.

B. Les modalités proposées par la mission pour décompter, pour chaque compétence et chaque service, les emplois pourvus le 31 décembre 2002

1. L'enquête réalisée par la mission montre que plusieurs outils et bases de données sont disponibles pour décompter les emplois au 31 décembre 2002

a) L'échantillon de DDE retenu par la mission est significatif

L'échantillon retenu par la mission est constitué de 16 services et il représente des situations diversifiées et contrastées en termes :

- de volume global d'activité : deux DDE de ce panel disposent d'un effectif total, toutes missions confondues, inférieur à 500 emplois tandis que quatre autres mobilisent plus de 1000 postes ;

- de nature d'activité : trois DDE enquêtées couvrent des territoires de montagne importants où la viabilité hivernale est un enjeu, notamment économique, majeur ;
- d'ampleur des transferts : pour trois des DDE du panel examiné, la totalité du réseau routier national qu'elle gère est transférée à la collectivité départementale ;
- de conditions de mise à disposition du Conseil général pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales : quatre des DDE analysées sont placées sous le régime de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992⁹.

b) Cette enquête conduit à trois principaux constats

- L'instrument OMESPER/GESPER+ est fiable et complet

Le ministère de l'équipement dispose d'une base de données dénommée « OMESPER/GESPER+ » qui depuis 1999 regroupe en un ensemble unique les informations administratives de la totalité des agents qu'il gère ou qu'il a géré. Cette base reprend l'historique de la situation des personnels pour tous les services, à l'exception de la direction départementale de l'équipement de l'Hérault qui utilise un outil local, et pour toutes les catégories d'agents. Elle est d'autant plus fiable qu'elle sert à la pré-liquidation de la paye des agents de l'Etat en fonction dans les services déconcentrés. Par ailleurs, même si un certain délai est nécessaire pour y introduire une modification de la situation administrative d'un agent, les informations qu'elle contient à la date du 31 décembre 2002 sont parfaitement stabilisées.

Ainsi, par agrégation des situations individuelles, il est possible de disposer pour chaque direction départementale de l'équipement et pour toute date donnée postérieure à 1999, de la liste nominative des agents de l'Etat qui y étaient affectés, avec l'indication pour chacun d'eux de son grade à cette date, de sa position administrative (position normale d'activité, congé longue maladie, travail à temps partiel avec la quotité correspondante) ainsi que du service, de la subdivision territoriale, voire de la cellule au sein de laquelle il oeuvrait. La plupart des directions départementales de l'équipement tient en effet des tableaux de bord mensuels des mouvements de leur personnel et dispose encore de ces données pour les années 2002 et 2003.

- L'instrument ISOARD se révèle moins précis à l'usage

Le ministère de l'équipement a tenu également de 1993 à 2003 une base de données, appelée ISOARD (Instrument Statistique d'Observation de l'Activité Réelle des DDE), recensant, en particulier, les moyens en personnel, mesurés en équivalent temps plein, mobilisés chaque année sur chacune des activités et pour chaque maître d'ouvrage. Cette base fournit ainsi une indication sur les quotités de travail respectivement consacrées à l'exploitation des routes départementales et à celle des routes nationales.

Toutefois, elle ne contient que des informations agrégées et certains services ne disposent plus, pour l'année 2002, des données de base recueillies au niveau de chaque unité. En outre, elle ne permet pas de distinguer les niveaux d'activités assurés en 2002 sur les routes nationales qui sont transférées aux Conseils généraux et sur celles qui demeurent de la compétence de l'Etat.

Quel que soit l'outil, l'analyse doit être effectuée précisément dans chaque DDE. En effet, l'évolution des emplois pourvus entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant celle d'un transfert de compétence n'est pas répartie de manière homogène entre les différentes unités d'une direction départementale de l'équipement.

⁹ L'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 ouvre aux départements la possibilité de demander une adaptation de l'organisation des services des DDE mis à leur disposition pour la gestion de la voirie départementale, conduisant à la mise en place d'unités intervenant exclusivement pour leur compte et placées sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Toute méthode visant à évaluer les emplois qui sont consacrés dans un département donné le 31 décembre 2002 à une compétence transférée en appliquant au décompte effectué au 31 décembre 2004, ou au 31 décembre 2005 selon le cas, de manière systématique les taux d'évolution constatés pour chaque macro-grade entre les deux dates de référence peut conduire à un résultat très éloigné de la réalité, même si statistiquement sur les cent DDE une telle approche peut fournir une approximation du nombre d'emplois qui seront à compenser financièrement au titre de la clause de sauvegarde prévue par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

2. La mission propose d'appliquer trois principes afin de décompter, pour chaque compétence et chaque service, les emplois pourvus le 31 décembre 2002

Compte tenu de ces différents constats, trois principes majeurs doivent guider le dénombrement au 31 décembre 2002 des emplois pourvus dédiés à une compétence transférée.

a) Dresser la liste nominative des agents

Tout d'abord, la mission recommande, dans le strict esprit de la loi du 13 août 2004, de dresser la liste nominative des agents qui oeuvraient à cette date dans les services, subdivisions et unités concourant à l'exercice de la compétence considérée, à partir de la base de données « OMESPER/GESPER+ », dont les données sont incontestables, ou sur tout tableau de bord qui en constitue une extraction. A noter que même dans les DDE où une partie des données a été perdue, il est possible de la récupérer grâce aux informations stockées dans la base nationale. La liste ainsi établie devra être, le cas échéant, complétée par celle des personnels que le conseil général concerné peut mettre à la disposition de la direction départementale de l'équipement en application de la convention de transfert conclue sur les bases du décret 87-100 du 13 février 1987.

b) Analyser l'activité par unité ou par équipe homogène

Ensuite, la mission estime que, pour coller à la réalité, la quotité de travail consacrée à une activité ne doit pas être analysée globalement mais par unité ou par équipe homogène.

c) Appliquer des modalités identiques de décompte entre 2002 et 2004 ou 2005

Enfin, s'agissant de mesurer l'écart entre deux décomptes d'emplois, la mission considère qu'afin d'éviter tout biais d'ordre méthodologique, il convient, pour évaluer les quotités de travail devant être appliquées aux emplois pourvus le 31 décembre 2002, de recourir autant que faire se peut à des modalités identiques à celles adoptées pour effectuer le décompte considéré au 31 décembre de l'année précédant le transfert de la compétence en cause.

Nonobstant, lorsque la quotité de travail consacrée, au sein d'une unité, à une compétence transférée a été déterminée pour l'année 2004, ou 2005 selon le cas, sur la base d'une mesure directe de l'activité, le service déconcentré concerné ne disposera pas toujours des résultats d'une telle mesure directe pour l'année 2002. Dans ce cas, l'application aux emplois pourvus en 2002 de la quotité de travail évaluée en 2004 ou 2005 peut constituer une approche acceptable dès lors que l'activité de l'unité considérée n'a pas évolué sensiblement entre ces dates.

Lorsque la quotité de travail a été calculée en 2004 ou 2005 à partir d'un indicateur, il apparaît logique de faire appel au même indicateur mais avec la valeur qu'il prend sur la base des données afférentes à 2002.

Ce principe sera bien entendu appliqué lorsque le service a estimé, dans une unité, la quotité de travail afférente aux missions de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie relatives aux investissements routiers au prorata de la part des autorisations de programmes affectées sur le réseau national transféré. Pour le décompte des emplois dédiés à ces missions le 31 décembre 2002, il conviendra donc de prendre les cinq années comprises entre 1998 et 2002 comme période de référence.

3. Les situations particulières ne doivent pas être modifiées

Certaines directions départementales de l'équipement, en nombre très limité, ont fait procéder, entre le début de l'année 2003 et la fin 2005, à des réorganisations qui ont pu modifier, souvent partiellement, parfois plus complètement, la structure des services concourant aux compétences transférées. Il en est, notamment, ainsi dans les quatre DDE dans lesquelles l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 a été mis en œuvre en 2003 et 2004.

Ces cas sont très spécifiques. La mission ne recommande pour autant pas d'appliquer des ratios d'évolution globaux tels que, par exemple, la variation par macro-grades des emplois pourvus dans le service, toutes missions confondues, entre les 31 décembre 2002 et 2004 ou 2005. Elle propose, faute pour la DDE concernée de disposer d'une mesure directe des quotités de travail effectuée en 2002, de procéder à une analyse de l'activité en regroupant les unités en groupes homogènes dont le volume des tâches aurait peu varié sur la période considérée.

4. La transparence à l'égard des conseils généraux reste un préalable indispensable

La relative complexité de la démarche, le souci de procéder à des évaluations au plus près de la réalité ainsi que la crainte des conseils généraux de ne pas être en mesure de faire face aux missions qui leur sont transférées imposent que les décomptes des emplois dédiés à ces missions qui étaient pourvus le 31 décembre 2002 soient effectués en toute transparence, en étroite concertation avec les collectivités concernées. Cette concertation doit être engagée dans chaque département le plus en amont possible. Il apparaît, à cet égard, hautement souhaitable que les modalités précises de décompte ainsi que les informations à recueillir fassent l'objet d'une présentation détaillée aux représentants du département concerné.

III. LES COMPENSATIONS FINANCIERES RESULTANT DES EVOLUTIONS DE PERSONNELS DEPUIS LE 31 DECEMBRE 2002

Deux distinctions préalables apparaissent aux membres de la mission devoir être apportées afin de clarifier le périmètre des compensations financières :

- une première distinction doit être apportée entre ce qui relève de la compensation des agents réellement transférés, soumis au droit d'option, et des postes devenus vacants (intermédiaires ou postérieurs) d'une part, et ce qui relève de la compensation des seuls emplois disparus entre 2002 et 2004 ou 2005, d'autre part ;
- pour tous ces emplois, une seconde distinction mérite d'être effectuée entre ce qui relève stricto sensu des crédits de rémunération et ce qui relève des autres crédits de fonctionnement ; la mission considère en effet que la prise en compte des crédits de fonctionnement ne peut s'appliquer de la même manière pour tous les types d'emplois qui sont en jeu.

A. Les principes et les modalités de la compensation financière liée aux transferts de personnels

1. *Quelques grands principes ont déjà été consacrés et arbitrés*

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent des ressources équivalentes à celles consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel en mars 2003 (article 72-2 de la Constitution).

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi répond ainsi à plusieurs principes, tendant à assurer la neutralité desdits transferts tant sur le budget de l'Etat que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires : en vertu du titre VI de la loi LRL, la compensation doit être :

- **intégrale** : cela signifie que toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées doivent être prises en compte.
- **concomitante** : le transfert de ressources doit s'effectuer au même rythme que celui des transferts de compétences ;
- **contrôlée** : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la CCEC, dont le rôle et la composition sont modifiés à l'article 118 ;
- enfin, **conforme à l'objectif d'autonomie financière** : l'article 119-II de la loi prévoit que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature et qu'en cas de diminution des recettes provenant des impositions, la perte de ressource correspondante sera compensée par l'Etat.

Les principales règles générales prévues par la loi en matière de transfert des personnels ont été décomposées, arbitrées en réunion interministérielle et exposées lors des réunions de la Commission Consultative d'Evaluation des Charges. Il est donc désormais acté que :

- le droit à compensation n'intervient qu'à la date d'effet du droit d'option, telle que précisée par l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2006 ;
- l'Etat prend en charge l'intégralité des dépenses de personnels pendant toute la période de mise à disposition individuelle d'un agent. Ce n'est qu'à compter du transfert d'emploi que la collectivité prend en charge l'agent transféré et qu'est alors mis en œuvre le droit à compensation (article 147 de la LFI 2006) ;

- aucune compensation financière n'est due pour les emplois budgétaires non pourvus aux dates de référence définies à l'article 104-II de la loi LRL. Concrètement, cela signifie que la compensation s'effectue sur la base de l'effectif réel constaté et non sur le fondement de l'effectif budgétaire autorisé ;
- les charges patronales sont compensées sur le fondement des charges réellement exposées par les collectivités, conformément aux taux de cotisation applicables en la matière au sein de la fonction publique territoriale ;
- sont compensées les dépenses de formation consacrées par l'Etat, de même que les dépenses de recrutement et les dépenses dites sociales (médecine préventive par exemple), comme cela avait été acté lors de la réunion interministérielle du 19 mai 2005 ;
- sont prises en compte les dépenses annexes (frais de fonctionnement des services transférés, y compris en matière informatique), comme cela avait été arbitré lors de la réunion interministérielle du 19 mai 2005.

2. Mais de nombreuses modalités de compensation restent encore à trancher

Il subsiste un certain nombre de modalités techniques de compensation qui doivent être précisées dans la perspective de la prochaine CCEC et arbitrées par le cabinet du Premier ministre. Il s'agira alors pour le gouvernement de déterminer les positions retenues, étant entendu qu'elles seront applicables pour tous les ministères concernés par les transferts de personnels aux collectivités locales (éducation nationale, équipement, affaires sociales...). Les éléments présentés dans ce paragraphe rendent compte des positions qui sont actuellement débattues entre les ministères et recueillies par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

a) Les modalités relatives aux éléments de rémunération des agents transférés

Les premières rémunérations de fonctionnaires versées par les collectivités interviendront dès le 1^{er} janvier 2007, l'exercice individuel du droit d'option des agents titulaires du ministère de l'éducation s'exerçant depuis le 27 décembre 2005. A ce titre, le projet de loi de finances pour 2007 doit d'ores et déjà prévoir la compensation résultant des premiers transferts d'agents.

Au regard des délais de préparation de la loi de finances d'une année n, l'ensemble des éléments constitutifs de la rémunération d'un agent au 31 décembre de l'année précédant le transfert, ne pourra être intégré dans le calcul de la compensation. En effet, certaines informations relatives au montant des primes de fin d'année par exemple, ne peuvent être connues qu'au mois de décembre. De la même manière, un changement d'échelon peut intervenir à tout moment dans l'année.

En conséquence, afin de préciser les modalités d'application de l'article 147 de la loi de finances pour 2006, il est prévu par les ministères de soumettre à l'arbitrage interministériel le fait que la loi de finances d'une année n pourrait prendre en compte pour le calcul de la compensation :

- le traitement indiciaire brut hors primes et ses compléments réglementaires au 1^{er} septembre n-1, c'est-à-dire au 1^{er} septembre précédant le transfert de l'agent, ce qui permet d'intégrer par exemple les changements d'échelon intervenus entre le 1^{er} janvier n-1 et le 31 août n-1 ;
- les régimes indemnitaires réguliers de l'agent correspondant à la moyenne des douze mois précédant le 1^{er} septembre n-1, ce qui permet d'intégrer, au plus près de la réalité, les régulations de primes du mois de décembre ;
- le régime indemnitaire variable moyenné sur une période représentative de l'activité de l'agent ;
- les charges patronales associées à ces éléments de rémunération basées dans le contexte d'exécution de la fonction publique territoriale (FPT).

Afin d'assurer la compensation des éléments de rémunération, il est prévu une compensation intégrale du transfert des personnels au titre d'une année n, un rectificatif du montant inscrit en loi de finances devant intervenir dans la plus prochaine loi de finances rectificative. Cet ajustement permettrait en effet de tenir compte des évolutions de carrières éventuelles des agents, qui seraient intervenues entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année précédant le transfert, mais aussi du montant des primes de fin d'année, et de l'exercice du droit d'option. Les collectivités disposeraient ainsi de ressources équivalentes à celles que l'Etat consacrait à ses personnels.

b) Les modalités relatives aux emplois réellement vacants et aux fractions d'emplois

S'agissant des postes vacants que la mission a dénommé « emplois vacants intermédiaires » ou « postérieurs », la référence à retenir et la méthode de valorisation doivent encore faire l'objet d'un arbitrage puisqu'à la date du transfert de compétences, l'Etat les exerçait avec des agents destinés à être transférés. L'ensemble des ministères concernés estime par exemple que s'agissant des postes devenus vacants suite à des départs à la retraite, il les aurait majoritairement remplacés par des agents ayant un coût inférieur.

c) Les modalités relatives aux frais de fonctionnement

Même si le principe de prise en charge des dépenses annexes liées au fonctionnement a été acté, il reste à arbitrer plusieurs questions distinctes qui conditionnent l'effectivité de ce principe :

- La **méthode d'évaluation** de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement en recourant, soit à une méthode centrale, soit à une méthode déconcentrée ;
- La **période de référence** pour calculer le droit à compensation peut être :
 - o soit la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences, conformément au principe posé par l'article 119 de la loi LRL ;
 - o soit les dépenses constatées l'année précédant le transfert de compétences. Dans ce cas, les ministères envisageraient de déroger à la moyenne triennale pour retenir la référence de l'année précédant le transfert, plus favorable aux collectivités.
- Les **étapes de mise en œuvre** de la compensation des dépenses de fonctionnement résultant du transfert des services, en retenant l'un ou l'autre des scénarios suivants :
 - o soit la compensation des charges de fonctionnement est concomitante au transfert de services ;
 - o soit la compensation des charges de fonctionnement est concomitante à la compensation des charges résultant du transfert des personnels ;
 - o soit l'Etat continue de prendre en charge la totalité des dépenses de fonctionnement des services transférés jusqu'au 31 décembre de l'année d'expiration du délai d'exercice du droit d'option ;
 - o soit l'Etat continue à prendre en charge les dépenses de fonctionnement des services transférés jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle où le délai d'exercice du droit d'option est clos ; cette hypothèse a l'avantage d'éviter d'avoir à calculer chaque année la part provisoire des dépenses de fonctionnement à compenser et permet par ailleurs aux collectivités locales de limiter leurs frais de gestion.

d) La question spécifique des dépenses de formation

La question de la **compensation des dépenses de formation**¹⁰ se pose en des termes particuliers. Le ministère de l'équipement consacre actuellement des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement pour la formation de ses agents. Il convient de les identifier précisément dans le cadre des transferts de services et de personnels.

De leur côté, les collectivités locales acquittent auprès du CNFPT une cotisation obligatoire égale à 1% de la masse salariale (loi du 26 janvier 1984 et celle du 12 juillet 1984). Cette cotisation concernera à terme l'ensemble des agents transférés, qu'ils optent pour le détachement ou pour l'intégration dans la fonction publique territoriale.

S'il devait être arbitré qu'il faille retenir une compensation à hauteur de cette obligation, la mission considère qu'il conviendrait d'en soustraire les montants en personnel et en fonctionnement précédemment identifiés.

e) Les autres modalités restant à définir

Plusieurs autres principes relatifs à la compensation financière des personnels transférables restent à débattre, aussi bien en interministériel qu'au sein de la prochaine CCEC :

- Le **compte épargne temps** (CET) : il s'agit d'un dispositif qui ouvre aux agents d'Etat et aux agents de la fonction publique territoriale qui le souhaitent, la possibilité d'épargner des droits à congés acquis sur plusieurs années, qu'ils pourront utiliser sous forme d'un congé rémunéré (décrets du 29 avril 2002 et du 26 août 2004). 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. La question restant en suspens est de savoir si ce transfert des CET ouvre droit à compensation.
- La **médecine préventive** : elle intervient dans deux domaines essentiels, la santé en milieu professionnel et la prévention médicale individuelle et collective, l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail. La question à trancher n'est pas tant celle de la prise en compte des dépenses qui semble inévitable que l'évaluation de la compensation financière due au titre des dépenses de médecine préventive. En tout état de cause, il apparaît indispensable d'individualiser les composantes des dépenses de médecine préventive. En effet, se baser sur des dépenses moyennes par agent consacrées par les collectivités à la médecine préventive conduirait à accroître les dépenses actuellement consacrées par l'Etat en ce domaine puisque la périodicité en vigueur de la visite médicale est de cinq ans pour l'Etat contre un an pour les collectivités locales.
- La question du **handicap** : La question de la compensation de l'obligation de financement du fonds d'insertion des personnes handicapées a été soulevée. Toutefois, tous les ministères s'accordent pour estimer que la modification récente des règles relatives au fond pour l'insertion des personnes handicapées s'appliquent à l'ensemble des employeurs publics et n'est pas liée à une compétence transférée.
- Une dernière question, non encore abordée dans le cadre des discussions préparatoires entre ministères, est évoquée par les élus locaux : il s'agit de l'**assurance** souscrite par les conseils généraux pour leurs nouveaux personnels, notamment ceux exerçant des métiers à risque. En effet, l'Etat étant son propre assureur, il ne souscrit pas de régime d'assurance. Même si la question de la compensation risque d'être posée par les élus, la mission tient à rappeler, qu'en dehors des assurances pour accident du travail par exemple, les collectivités sont libres de souscrire des assurances complémentaires mais que cela ne constitue pas une obligation.

¹⁰ A ce titre, le principe de la prise en compte des dépenses de formation dans le calcul de la compensation a été retenu lors de la réunion interministérielle en date du 19 mai 2005.

Compte tenu de son objet intéressant plus spécifiquement la question de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'article 104-II de la loi LRL, il n'incombait pas à la mission de se prononcer sur toutes les questions qui restent ainsi en suspens et qui ne concernent bien évidemment pas seulement le ministère de l'équipement. Elle estime en outre que le débat qui sera porté sur toutes ces modalités concrètes de compensation devra rester distinct de celui sur le sujet des emplois disparus.

B. Les principes et les modalités de la compensation financière liée aux emplois disparus entre 2002 et 2004 ou 2005

A l'occasion de la prochaine CCEC, les présidents de conseils généraux souhaiteront effectivement connaître les modalités qui présideront aux compensations financières dues au titre des emplois disparus entre 2002 et 2004. Après avoir précisé les méthodes de décompte et rappelé les règles de compensation pour les emplois transférés, il revient à la mission d'avancer une hypothèse sur le nombre global d'emplois disparus et de définir les trois modalités principales de la compensation financière qui pourraient s'appliquer à ces emplois :

- La question du coût de compensation des « emplois disparus » entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant le transfert de compétence, pour sa partie intéressant la rémunération principale des agents (traitement de base et indemnités dites régulières, hors indemnités de service fait) ;
- La question de la compensation concernant les indemnités de services faits (heures supplémentaires, astreintes, permanences...) ;
- La question des modalités de compensation relatives aux dépenses de fonctionnement pour les emplois disparus.

1. La mission estime que le nombre d'emplois disparus entre 2002 et 2004 pourrait être d'environ 750

Pour tenter de cerner les enjeux de la clause de sauvegarde de l'article 104-II de la loi LRL du 13 août 2004, la mission a tenté d'en approcher le nombre global en appliquant successivement aux effectifs transférables calculés en 2005 par les DDE dans le cadre de l'instruction du 28 mai 2005, les ratios :

- ETPi¹¹ globaux de la DDE au 31 décembre 2002/ETPi globaux de la DDE au 31 décembre 2004 (ou au 31 décembre 2005)¹² ;
- ETPc¹³ dans le domaine routier en 2002 /ETPc dans le domaine routier en 2004.

L'une comme l'autre de ces deux approches fournissent des nombres d'emplois à compenser au titre de la clause de sauvegarde de l'article 104-II de la loi LRL assez voisins, de 540 et 520 emplois pour les RD, et de 210 et 260 emplois pour les RNIL, soit globalement un nombre d'« emplois disparus » à compenser d'environ 750.

Tableau n°4 : Estimation statistique des emplois disparus par macrograde

	A+	A adm	A tech	B adm	B expl	B tech	C adm	C expl	C tech	Autres	Total
Total	-3,0	-4,7	38,1	-74,0	46,2	-16,5	95,7	604,3	63,6	0,0	749,8
<i>dont RD</i>	-2,7	-3,5	12,9	-40,6	31,7	-1,5	50,2	472,4	21,0	0,0	539,85
<i>dont RNIL</i>	-0,3	-1,2	25,2	-33,3	14,6	-15,0	45,1	132,0	42,6	0,0	209,59

Source : Mission

¹¹ « i » comme « instantanés »

¹² 31 décembre 2004 pour la compétence « routes départementales », 31 décembre 2005 pour la compétence « routes nationales d'intérêt local »

¹³ « c » comme consommés

Une estimation statistique peut conduire à des marges d'erreurs d'autant plus importantes qu'elle est appliquée à des effectifs faibles. En prenant une marge d'erreur de 20% pour les emplois affectés à l'exploitation et de 80% pour les autres emplois, on obtient une fourchette de 500 à 1000.

Par ailleurs, de son côté, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, la DGPA avait estimé le nombre d'emplois disparus à compenser, pour les seules compétences liées au secteur routier, à 500.

Toutes ces approches reposent sur un raisonnement statistique ce qui signifie que le chiffre de 750 ne saurait représenter la somme des emplois perdus ou gagnés par chaque DDE.

Elles ne sauraient remplacer le calcul fin qui devra être effectué dans chaque DDE, compte-tenu des paramètres locaux spécifiques. A cet égard, il convient de rappeler que la clause de sauvegarde de l'article 104 devra être appliquée par compétence et par collectivité.

2. Le coût de la compensation de la rémunération des emplois disparus peut varier du simple au triple selon la méthode retenue

La mission a calculé le coût potentiel de rémunération des emplois disparus selon trois méthodes distinctes : la méthode du coût au pied de corps, la méthode du coût médian et la méthode du coût moyen.

Néanmoins, pour ces trois méthodes, les éléments pris en compte pour établir la rémunération demeurent les mêmes : elles intègrent toutes les trois une partie rémunération principale, une partie indemnitaire (sauf les astreintes et les indemnités de service fait – cf infra) et une partie charges sociales au coût collectivités locales (le salaire chargé au coût collectivités locales étant plus élevé que le salaire chargé au coût Etat). Le coût d'un emploi pour une collectivité est égal à 1,405 le coût hors charges pour le ministère (chapitre 31-90 et 31-94). La différence reflète le coût des charges pris en compte sur le budget général de l'Etat.

Pour définir une rémunération selon ces trois méthodes différentes, le ministère de l'équipement retient un corps représentatif par macrograde, dont le tableau ci-dessous retrace le détail.

Entre l'hypothèse basse (500 emplois) valorisée au coût pied de corps et l'hypothèse haute (1 000 emplois) valorisée au coût moyen, on constate une variation du simple au triple puisque le coût de la rémunération passe alors de 10,5 M€ à 29 M€.

Tableau n°5 : Contenu des macrogrades du ministère de l'équipement

Type de macrograde	Corps le plus représentatif du macrograde
A +	Ingénieur des ponts et chaussées
A administratif	Attaché administratif des services déconcentrés
A technique	Ingénieur des travaux publics de l'Etat
B administratif	Secrétaire administratif de classe normale des services déconcentrés
B technique	Technicien supérieur de l'équipement
B exploitation	Contrôleur des travaux publics de l'Etat
C administratif	Adjoint administratif des services déconcentrés
C technique	Dessinateur
C exploitation	Agent d'exploitation

Source : DGPA – Ministère de l'équipement

a) *Le coût d'une compensation reposant sur rémunération au **coût médian** est compris entre 14 et 28 M€*

La méthode de rémunération du coût médian consiste à prendre comme référence l'indice du milieu de la grille indiciaire du corps le plus représentatif par macrograde. Cette méthode pourrait éventuellement être raffinée en pondérant au nombre d'agents concernés lorsqu'il existe plusieurs corps dans le macrograde, comme par exemple pour les agents « C exploitation » où il pourrait être intéressant de tenir compte par exemple du nombre d'agents d'exploitation et du nombre de chefs d'équipe. Toutefois, par souci de comparaison avec les autres méthodes, la mission préfère retenir les chiffres de la DGPA du ministère de l'équipement sans pondération.

Avec cette méthode du coût médian, le coût est compris entre 14 M€ pour 500 emplois et 28 M€ pour 1000 emplois. **Avec l'hypothèse moyenne de 750 emplois, le coût serait alors de 21 M€, soit 32% de plus que le coût pied de corps.**

Tableau n°6 : Evaluation du coût médian de la rémunération des emplois disparus

Coût médian	Nombre d'emplois disparus	Coût Etat	Coût collectivités locales
Hypothèse mission	750	16 843 123 €	21 015 087 €
Hypothèse basse	500	11 228 749 €	14 010 058 €
Hypothèse haute	1 000	22 457 498 €	28 020 116 €

Source : Mission

Au cours de ses entretiens avec les élus présidents de conseils généraux, la mission a pu constater que cette solution de valorisation recueillait naturellement leur préférence et ce pour deux raisons principales :

- d'abord, car les conseils généraux gardent en mémoire les méthodes de décompte et de valorisation issues de la loi de 1992 et ses textes d'application qui font référence à l'EETD et à l'application d'un coût médian ;
- ensuite, car les collectivités locales concernées souhaitent recruter des agents avec de l'expérience et pas seulement des jeunes diplômés recrutés en pied de corps.

b) *Le coût d'une compensation reposant sur une rémunération au **coût moyen** est compris entre 14,5 et 29 M€*

La méthode de rémunération du coût moyen consiste à prendre le coût total des rémunérations 2005 des agents des directions départementales de l'équipement par macrograde et à rapporter cette somme globale au nombre d'agents concerné

C'est la même méthode que celle employée pour établir une projection financière sur les 30 000 emplois transférables dans le cadre du projet de loi de finances (cf supra).

Avec cette méthode du coût moyen, le coût est compris entre 14,4 M€ pour 500 emplois et 28,9 M€ pour 1 000 emplois. **Avec l'hypothèse retenue par la mission de 750 emplois, le coût serait alors de 21,6 M€, soit 36% de plus que le coût pied de corps, mais seulement 2,85% de plus que le coût médian.**

A noter par ailleurs, que si l'on retient toujours l'hypothèse de 750 emplois disparus, la compensation financière ne représente toujours que 2,23% du montant de compensation estimé par rapport à l'ensemble des 30 000 emplois transférables (soit 21,6 M€ contre un total estimé à 966 M€ - cf supra-).

Il convient de constater qu'une confusion est souvent effectuée entre le coût médian et le coût moyen. Il est vrai que la différence entre les deux demeure faible.

Tableau n°7 : Evaluation du coût moyen de la rémunération des emplois disparus

Coût moyen	Nombre d'emplois disparus	Coût Etat	Coût collectivités locales
Hypothèse mission	750	17 487 676 €	21 648 965 €
Hypothèse basse	500	11 558 450 €	14 432 643 €
Hypothèse haute	1 000	23 316 901 €	28 865 286 €

Source : Mission

c) Le coût d'une compensation reposant sur une rémunération au coût pied de corps est compris entre 10,5 et 21 M€

La méthode de rémunération au pied de corps consiste à prendre le coût annuel de l'indice de départ du corps le plus représentatif du macrograde. Il s'agit à travers cette méthode de se rapprocher du coût minimal de remplacement que cela représenterait pour les collectivités locales pour chaque type de poste.

Avec cette méthode du coût pied de corps, le coût est compris entre 10,6 M€ pour 500 emplois et 21,2 M€ pour 1 000 emplois. **Avec l'hypothèse moyenne de 750 emplois, le coût serait alors de 15,9 M€.**

Tableau n°8 : Evaluation du coût de la rémunération au pied de corps

Coût pied de corps	Nombre d'emplois disparus	Coût Etat	Coût collectivités locales
Hypothèse mission	750	12 833 415 €	15 945 574 €
Hypothèse basse	500	8 555 810 €	10 630 383 €
Hypothèse haute	1 000	17 111 220 €	21 260 766 €

Source : Mission

Au-delà du caractère forcément plus économe que cela représente pour les finances publiques de l'Etat, la méthode du coût pied de corps apparaît aux membres de la mission justifiée par plusieurs raisons qu'il convient de mentionner :

- si l'Etat avait pourvu ces postes disparus, il aurait recruté de nouveaux agents sur la base d'un pied de corps. La rémunération des emplois disparus au pied de corps permet bien de refléter le coût de remplacement et de recrutement de jeunes agents dans le cadre d'une gestion globale des personnels ;
- par ailleurs, les emplois disparus reflètent en grande partie les gains de productivité réalisés par les directions départementales de l'équipement, notamment en matière d'exploitation, et il serait illogique de vouloir faire payer à l'Etat les efforts liés à la rationalisation de son organisation ;
- en outre, aucune précision n'a été apportée dans la loi du 13 août 2004 et dans les textes d'application de la loi de décentralisation pour déterminer une méthode de calcul de la compensation au titre de la clause de sauvegarde ;
- enfin, aucun précédent définissant une compensation financière par rapport à une clause de sauvegarde ne peut non plus être recherché dans les mécanismes de transferts précédents.

Toutes ces raisons conduisent la mission à préconiser le recours à la solution « pied de corps » pour valoriser les emplois disparus.

3. Pour la mission, les indemnités de service fait n'ont pas à être spécifiquement compensées au titre des emplois disparus

Dans le cadre de la compensation financière des emplois du ministère de l'équipement, la question des indemnités et astreintes pour service fait constitue une spécificité qu'il convient de traiter à part. C'est la raison pour laquelle la mission a volontairement calculé le coût de la rémunération des emplois disparus en excluant les astreintes, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et les indemnités de sujétion horaire (ISH).

Tableau n°9 : Evolution des dépenses relatives aux heures supplémentaires

Chapitre budgétaire	§	intitulé	Dépenses 2002	Dépenses 2003	Dépenses 2004	Dépenses 2005
31-94 (hors art. 21+22)	34	astreintes	28 213 793	29 102 960	31 802 777	31 679 838
37-30/14	26	astreintes	-	1 031 771	1 227 186	-
	25	astreintes	-	-	-	2 720 619
Total astreintes			28 213 793	30 134 731	33 029 963	34 400 457
%			-	+7%	+10%	+4%
31-94	21	IHTS	36 995 931	32 959 237	30 900 851	36 191 598
37-30/14	11	IHTS	-	1 478 267	1 658 825	-
	12	IHTS	-	-	-	3 028 026
Total indemnités horaires pour travaux supplémentaires			36 995 931	34 437 504	32 559 676	39 219 624
%			-	-7%	-5%	20%
31-94	92	ISH	7 048 409	7 608 071	7 755 831	7 626 894
37-30/14	92	ISH	-	81 183	93 336	-
	33	ISH	-	-	-	486 408
Total indemnité sujétion horaire			7 048 409	7 689 254	7 849 167	8 113 302
%			-	+9%	+2%	+3%

Source : Ministère de l'équipement

Lorsque l'on analyse l'évolution des dépenses relatives aux heures supplémentaires et aux astreintes, on constate qu'elles n'évoluent pas en fonction du nombre d'agents concernés. En effet, dans le contexte des diminutions d'emplois, le ministère a eu recours à des organisations du travail nécessitant un volume d'indemnités de service fait plus important.

Pour résoudre la question spécifique des indemnités de service fait pour le ministère de l'équipement, les discussions interministérielles ont conclu à ce stade à la nécessité de ne rattacher aucune compensation au titre des postes disparus, mais aussi au titre des postes devenus vacants entre le transfert de compétence et le transfert de service.

La mission estime quant à elle qu'il convient plutôt d'adopter un raisonnement global dans la mesure où les sommes en cause sont liées aux services complémentaires effectués par les agents et non pas au nombre de ces agents.

La mission propose donc plusieurs principes de compensation :

- la compensation doit s'effectuer au coût réel puisqu'il s'agit des vraies heures supplémentaires effectuées. Il convient néanmoins de lisser les dotations départementales sur une moyenne de 3 ans ;
- cette compensation pourrait intervenir dès le transfert du service ;
- elle pourrait par exemple être calculée au prorata des emplois pourvus dédiés, soit au 31 décembre 2004, soit au 31 décembre 2005, aux compétences transférées, ou selon d'autres ratios pertinents ;
- en vertu du principe « l'indemnité suit le salaire et donc les agents transférés », un mécanisme de fonds de concours pourrait être envisagé dans le cadre de la période transitoire du droit d'option, comme cela se pratique déjà par certains départements pour les agents des services mis à disposition pour l'exploitation des routes départementales ;
- le montant de ce fonds de concours retourné par les conseils généraux durant la période transitoire évoluera bien entendu en fonction du nombre d'agents n'ayant pas encore exercé leur droit d'option ;
- enfin, si le principe de ce fonds de concours est retenu, ses modalités de mises en œuvre devront être inscrites dans les conventions de transfert de services.

Pour toutes ces raisons, la mission estime donc justifié de compenser globalement les indemnités de service fait au titre des seuls emplois transférés, et sans prendre en compte la référence aux emplois disparus. Pour ce qui concerne la période transitoire, la mission considère qu'un mécanisme de fonds de concours permettant d'affecter les ressources nécessaires dès le début du transfert en faciliterait la gestion par les collectivités locales.

4. La compensation des frais de fonctionnement pour les postes disparus entre 2002 et 2004 n'est pas justifiée

Compte tenu de la diversité des dépenses de fonctionnement du ministère de l'équipement, il apparaît difficile de lier la mise en œuvre du droit à compensation à un type d'emplois particulier. Suivant le même type de raisonnement que pour les indemnités de service fait, la mission considère que l'Etat a l'obligation de transférer une masse globale de crédits de fonctionnement attachée aux personnels réellement transférés.

C. Les principes et les modalités de traitement de la « double compensation »

Les principes et les modalités de traitement de la double compensation doivent être précisés pour définir le niveau équitable de la compensation due aux départements. Il s'agit dans cette partie de clarifier le principe de la double compensation et d'étudier les moyens de l'éviter.

Il s'agit principalement de définir les conditions d'une déduction des abondements de la dotation générale de décentralisation effectués au titre des années 2003 à 2006 en application de la loi du 2 décembre 1992 pour compenser les réductions d'effectifs en charge des compétences départementales.

1. L'article 10-IV de la loi de 1992 instaure déjà un régime de compensation au titre des emplois vacants et des suppressions d'emplois

En définissant les modalités de sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 pour les DDE ainsi que les conditions de leur mise à la disposition des conseils généraux pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales, le législateur a imposé à l'Etat, dans la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992, d'abonder chaque année la dotation générale de décentralisation (DGD) versée aux départements, pour compenser, en proportion des effectifs chargés des compétences départementales :

- d'une part, les suppressions d'emplois résultant de l'application de la loi de finances de l'exercice concerné, déduction faite du montant annuel des mesures nouvelles positives prises en matière de personnel ;
- d'autre part, le nombre réel des vacances de poste d'une durée supérieure à un an effectivement constatées au cours de l'année en cause dans le service considéré.

2. Les modalités d'application ont été formalisées dans la circulaire du 3 juillet 1996

Les modalités d'application de cette disposition ont été formalisées, après avoir recueilli le 25 juin 1996 l'avis favorable de la commission consultative d'évaluation des charges, dans une circulaire diffusée le 3 juillet 1996. Elles reposent sur les principes suivants :

- la définition d'un EETD : pour chaque département, les suppressions d'emplois devant donner lieu à compensation sont calculées d'une année sur l'autre, par application, pour chaque catégorie d'agents, des taux d'évolution des emplois ressortant de la loi de finances initiale à l'effectif équivalent des personnels chargés de l'exercice des compétences départementales (EETD) figurant dans la convention de mise à disposition ;
- une compensation fondée sur le coût de l'indice médian : le coût d'un emploi est déterminé conformément aux termes de la circulaire du 7 juin 1991 relative à la mise en oeuvre du droit d'option et aux procédures de transfert de charge. Il est ainsi établi à partir du coût budgétaire correspondant à l'indice médian de la catégorie concernée majoré d'un taux correspondant aux charges patronales ;

- des mesures positives nouvelles évaluées au plan national: les montants des mesures nouvelles positives venant en déduction de la valeur des suppressions d'emplois sont également directement évalués à partir de la loi de finances initiale. Ils sont déterminés par catégorie d'agents et rapportés à l'effectif EETD de chaque département. Ils englobent les mesures de transformation d'emplois et de repyramidages, les revalorisations indiciaires et indemnitaires ainsi que les mesures liées à l'action sociale. En revanche, ils ne prennent pas en compte les mesures nouvelles positives adoptées en matière de formation ;
- enfin, le nombre réel des vacances de postes d'une durée supérieur à un an est constaté au plan local, le 31 décembre de chaque année.

3. Les compensations versées depuis maintenant plus de dix ans représentent aujourd'hui une dotation annuelle de 50 M€

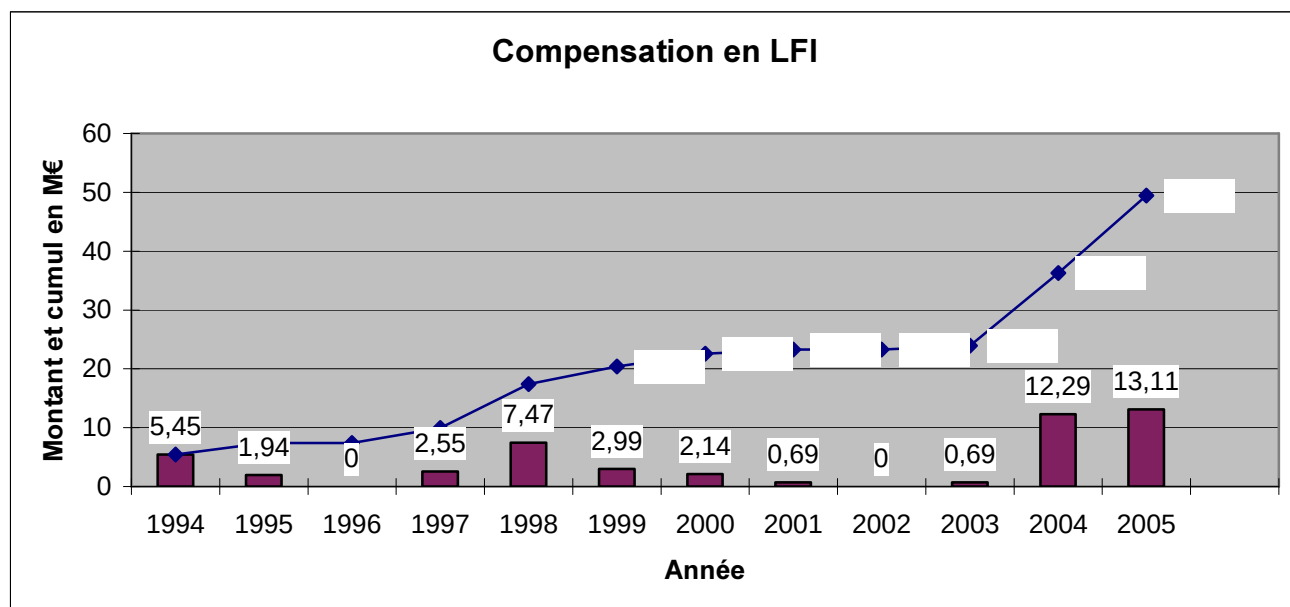
Au plan pratique, l'abondement de la dotation générale de décentralisation est opéré en loi de finances initiale (LFI) de l'année $n + 1$ au titre des effectifs supprimés en année n par rapport à l'année $n - 1$.

Par ailleurs, la compensation financière des postes vacants au 31 décembre de l'année $n - 1$, dont la vacance a dépassé un an, est effectuée en deux temps :

- la loi de finances rectificative (LFR) pour l'année n compense, prorata temporis, la durée effective au-delà d'un an qui s'est écoulée pour chaque vacance pendant l'année $n - 1$ et jusqu'au 31 décembre de l'année n ;
- la loi de finances initiale pour l'année $n + 1$ pérennise le montant annuel d'abondement de la DGD.

Ces différentes dispositions sont scrupuleusement appliquées par le ministère de l'équipement depuis 1996. Les calculs effectués et les données utilisées en la matière sont parfaitement retraçables. Ainsi, la mise en œuvre de ce mécanisme de compensation représente aujourd'hui très concrètement, pour l'ensemble des départements, un montant annuel de DGD avoisinant 50 M€ .

Graphique n°1 : Evolution des montants de compensation et du cumul en M€



Source : Ministère de l'équipement et mission

Plus précisément, les abondements de DGD qui ont été opérés dans ce cadre au cours de ces trois dernières années, et qui se sont ajoutés à ceux effectués antérieurement, se sont élevés :

- en LFI pour 2004, à 704 173 € dont 15 326 € au titre des emplois supprimés en 2003 et 688 847 € au titre des postes vacants depuis plus d'un an constatés le 31 décembre 2002 ;
- en LFI pour 2005, à 12 299 578 € dont 11 495 709 € au titre des emplois supprimés en 2004 et 803 879 € au titre des postes vacants depuis plus d'un an constatés le 31 décembre 2003 ;
- en LFI pour 2006, à 13 112 200 € dont 12 095 114 € au titre des emplois supprimés en 2005 et 1 017 086 € au titre des postes vacants depuis plus d'un an constatés le 31 décembre 2004.

D. L'articulation des dispositifs de compensation de la loi de 2004 et de la loi de 1992 doit être effectuée en termes financiers et non d'emplois

1. Deux mécanismes de compensation doivent être pris en compte

L'article 121-IV de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales maintient les compensations financières prévues à l'article 10-IV de la loi du 2 décembre 1992 jusqu'à la date du transfert effectif aux conseils généraux des parties de services de l'équipement concourant à l'entretien et à l'exploitation des routes départementales.

A priori, le transfert de ces parties de service devrait intervenir le 1^{er} janvier 2007. Il en résulte que les conseils généraux continueront à percevoir des compensations financières pour les emplois supprimés jusqu'en 2006 au sein des directions départementales de l'équipement alors même qu'en application de l'article 104 de la loi sur les libertés et responsabilités locales, ils doivent bénéficier, pour la compétence considérée, du transfert de tous les emplois pourvus au 31 décembre 2004, assorti éventuellement d'un abondement de DGD complémentaire si leur nombre global est inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002.

Cette situation nécessite de préciser avec soin les modalités techniques qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre pour assurer l'application concomitante des deux mécanismes de compensation et de transfert précités.

Selon la mission, trois principes simples paraissent devoir être retenus en la matière :

- un même emploi disparu ne peut pas donner lieu au versement à une collectivité départementale de deux compensations financières distinctes : l'une au titre des transferts de service, résultant de la loi LRL, l'autre au titre des suppressions de postes résultant de la mise en œuvre des lois de finances ;
- la référence, dans l'article 104 de la loi sur les libertés et responsabilités locales, aux emplois pourvus au 31 décembre 2002 constitue une clause de sauvegarde visant à préserver les collectivités territoriales d'une diminution des effectifs réellement dédiés aux compétences qui leur sont transférées. Sa mise en œuvre ne saurait donc conduire dans un département à un montant total des compensations financières des dépenses salariales inférieur à celui qui serait obtenu sur la base des emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert de compétence ;
- les compensations financières versées en application de la loi du 2 décembre 1992 étant générées par des suppressions d'emplois, l'éventuelle déduction d'une partie d'entre elles ne devra intervenir que lors de la loi de finances qui abondera la dotation générale de la décentralisation pour financer les postes dits « disparus » ou les emplois transférés vacants.

2. Une analyse de la double compensation fondée sur les emplois serait inéquitable

Une première interprétation de l'article 104 pourrait consister à déduire du décompte des emplois dédiés le 31 décembre 2004, ou le 31 décembre 2002, à la gestion des routes départementales le nombre des emplois supprimés et compensés financièrement aux départements au titre des années ultérieures en application des dispositions de l'article 10-IV de la loi du 2 décembre 1992.

La mission considère qu'une telle approche ne serait ni équitable ni totalement rigoureuse. En effet, les éléments financiers à prendre en compte pour évaluer la compensation d'un emploi donné ne sont pas identiques selon que l'on se place dans le cadre de la loi du 13 août 2004 (coût pied de corps) ou dans celui de la loi du 2 décembre 1992 (coût médian). En particulier, les compensations financières opérées au titre des suppressions d'emplois en application de la loi de décembre 1992 sont réduites des mesures nouvelles positives prises en faveur des personnels.

3. L'articulation entre les deux mécanismes de compensation doit donc reposer sur une base financière

Deux situations doivent être examinées selon qu'au sein d'une direction départementale de l'équipement, le volume total des emplois dédiés à la gestion du réseau routier départemental qui étaient pourvus le 31 décembre 2002 est inférieur ou non à celui constaté le 31 décembre 2004.

a) Premier cas de figure : le nombre global des emplois pourvus le 31 décembre 2004 est supérieur à celui constaté le 31 décembre 2002

- S'agissant du traitement des compensations allouées au titre des emplois supprimés :

Dans le cas considéré, les abondements de la dotation générale de la décentralisation qui seront effectués au bénéfice du conseil général concerné pour compenser les charges salariales induites par le transfert des services assurant l'entretien et l'exploitation des routes départementales seront évalués sur la base du décompte des emplois pourvus le 31 décembre 2004.

Ce décompte ne sera pas modifié par les suppressions d'emplois intervenues en 2005 et 2006. Sauf à compenser deux fois le coût d'un emploi transféré, les compensations financières versées ou à verser au département concerné, dans le cadre de la loi du 2 décembre 1992, au titre des suppressions d'emplois résultant des lois de finances pour 2005 et 2006 doivent être considérées comme des avances effectuées sur les abondements de DGD liés au transfert du service.

Elles devront donc être déduites de la DGD lors de la loi de finances initiale qui compensera aux départements le coût des postes transférés vacants.

- S'agissant du traitement des compensations allouées au titre des postes vacants :

Dans le même esprit, un poste qui sera constaté vacant le 31 décembre 2006, dont la vacance aura duré depuis plus d'un an, était normalement pourvu le 31 décembre 2004. Il est donc intégré dans le décompte précité. Il ne doit pas faire l'objet d'une compensation financière pérenne au titre de la loi du 2 décembre 1992.

L'analyse n'est pas la même pour un poste constaté, le 31 décembre 2005, vacant depuis plus d'un an. Il n'était pas pourvu le 31 décembre 2004. Il n'y a donc pas a priori de double compte avec les abondements de DGD strictement induits par le transfert du service. La mission considère donc que la compensation financière d'un tel emploi en application de la loi du 2 décembre 1992 doit être pérennisée et ne pas être déduite des abondements de DGD liés au transfert du service.

b) Second cas de figure : le nombre global des emplois pourvus le 31 décembre 2004 est inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002

- S'agissant du traitement des compensations allouées au titre des emplois supprimés :

Dans ce cas, la clause de sauvegarde reposant sur la référence aux emplois pourvus le 31 décembre 2002 joue. La réduction d'emplois qui sera constatée entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004 sera donc compensée. Cette compensation financière sera évaluée sur la base des décomptes des emplois effectivement pourvus aux deux dates précitées. Or, le décompte des emplois consacrés le 31 décembre 2002 à l'exploitation du réseau routier départemental n'est pas altéré par les suppressions de postes intervenues en 2003 et 2004. A l'inverse, les emplois pourvus le 31 décembre 2004 ont déjà été impactés par ces réductions de postes.

Il en résulte que les compensations financières qui ont été respectivement allouées dans le cadre de la loi du 2 décembre 1992, en LFI 2004 et en LFI 2005, pour les suppressions d'emplois opérées en 2003 et 2004 devront être déduites de celle à verser, au titre de la loi du 13 août 2004, pour tenir compte de la différence des volumes globaux de postes pourvus les 31 décembre 2002 et 31 décembre 2004. Comme dans le cas précédent, les compensations financières attribuées en application de la loi du 2 décembre 1992 pour les suppressions d'emplois induites par les lois de finances pour 2005 et 2006 devront être déduites des abondements de DGD qui seront effectués pour compenser les charges salariales des emplois, transférés au titre de la loi du 13 août 2004.

- S'agissant du traitement des compensations allouées au titre des postes vacants :

Par ailleurs, un raisonnement analogue à celui développé lorsque la clause de sauvegarde ne joue pas, s'applique au traitement des compensations financières allouées pour les postes vacants depuis plus d'un an. Ainsi :

- o les compensations financières versées pour les emplois vacants depuis plus d'un an constatés le 31 décembre 2003 doivent être maintenues et considérées comme définitivement acquises aux départements concernés ;
- o les abondements de la DGD effectués en LFI 2006 et à opérer en LFI 2007 pour des emplois constatés vacants depuis plus d'un an le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2005 devront venir en déduction des compensations qui seront versées au titre de l'application de l'article 104 de la loi du 13 août 2004.

c) La mission confirme la nécessité de déduire certaines compensations déjà versées

La mission considère donc qu'en toute logique, il convient de déduire des compensations destinées à tenir compte d'un volume global d'emplois pourvus au 31 décembre 2002 supérieur à celui constaté le 31 décembre 2004, les abondements de DGD alloués en LFI au titre de l'article 10-IV de la loi du 2 décembre 1992 pour compenser :

- les suppressions de postes intervenues en 2003 et 2004 ;
- les postes vacants depuis plus d'un an constatés le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2005

Toutefois, dans certains départements, notamment dans ceux où la diminution des effectifs réels a été inférieure à celle des emplois budgétaires, **l'évaluation précitée peut aboutir à un résultat négatif**. Lorsqu'il en est ainsi, la mission préconise que ce résultat ne soit pas déduit des abondements de DGD devant être versés au titre des emplois transférés.

4. Déduction faite de la compensation de 1992, le coût des emplois disparus ne devrait pas excéder 7,2 M€ au coût pied de corps

Le montant total des abondements de DGD effectués au titre de la loi de 1992 qui sera à déduire de la compensation des emplois disparus est évalué à **14 M€** comme le détaille le tableau ci-dessous. A noter que cette évaluation constitue un maximum en raison de son caractère globalisant pour toutes les DDE faisant abstraction des cas particuliers au regard de la clause de sauvegarde.

Tableau n°10 : Evaluation des compensations 1992 à déduire

	Compensations versées au titre de la loi du 2 décembre 1992			
	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007
Au titre des emplois Supprimés en 2003	15 326 €	-	-	-
Au titre des emplois Supprimés en 2004	-	11 495 709 €	-	-
Au titre des postes vacants > 1 an au 31 décembre 2004	-	-	1 017 086 €	-
Au titre des postes vacants > 1 an au 31 décembre 2005	-	-	-	1 484 423 € ¹⁴
Total des compensations	14 012 544 €			

Source : Mission à partir des données DGPA - Ministère de l'équipement

La clause de sauvegarde prévue par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 devant être appliquée compétence par compétence, cette somme ne doit être soustraite que de la compensation induite par les emplois disparus qui étaient dédiés à l'entretien et à l'exploitation des anciennes routes départementales. Selon les hypothèses formulées et selon les méthodes de calcul examinées, le coût de ces emplois disparus peut être évalué ainsi qu'il suit :

Tableau n°11 : Evaluation du coût des emplois disparus relatifs à l'exploitation des anciennes routes départementales

Déduction financière de la compensation	Nombre d'emplois disparus	Coût pied de corps collectivités locales	Coût médian collectivités locales	Coût moyen collectivités locales
Hypothèse mission	540	11 197 050 €	14 858 890 €	15 205 088 €
Hypothèse basse	360	7 464 700 €	9 905 926 €	10 136 725 €
Hypothèse haute	720	14 929 400 €	19 811 853 €	20 273 450 €

Source : Mission

Il apparaît ainsi que, dans l'hypothèse la plus basse, aucune compensation ne serait à verser au titre de la clause de sauvegarde pour les transferts afférents à l'exploitation des anciennes routes départementales. Dans les autres cas, cette compensation se situerait :

- entre 0 M€ et 1,2 M€ pour l'hypothèse de 750 emplois disparus ;
- entre 0,9 M€ et 6,26 M€ pour l'hypothèse haute.

Au total, en cumulant les estimations respectives des impacts de l'application de la clause de sauvegarde d'une part, au transfert relatif aux anciennes routes départementales et d'autre part, au transfert des routes nationales d'intérêt local, on obtient les résultats suivants :

- une compensation comprise entre 4,75 M€ et 7,63 M€ pour l'hypothèse de 750 emplois;
- une compensation entre 3,16 M€ et 4,30 M€ pour l'hypothèse la plus basse à 500 emplois disparus,
- une compensation entre 7,2 M€ et 14,9 M€ pour l'hypothèse la plus haute à 1000 emplois disparus.

Tableau n°12 : Calcul de la nouvelle compensation, déduction faite de la loi de 1992

Déduction financière de la compensation	Nombre d'emplois disparus	Coût pied de corps collectivités locales	Coût médian collectivités locales	Coût moyen collectivités locales
Hypothèse mission	750	4 748 524 €	7 002 543 €	7 636 421 €
Hypothèse basse	500	3 165 682 €	4 104 131 €	4 285 918 €
Hypothèse haute	1 000	7 248 221 €	14 007 572 €	14 852 742 €

Source : Mission

¹⁴ Montant prévisionnel pour la LFI 2007.

CONCLUSION

Il peut être regretté qu'aucune étude d'impact n'ait été produite lors du dépôt de l'amendement introduisant la clause de sauvegarde. Nonobstant, cette clause ne conduit qu'à une compensation supplémentaire, estimée à moins de 8 M€ en retenant un coût pied de corps. Cette somme représenterait moins de 1% du montant prévisionnel destiné à compenser la rémunération des personnels des DDE transférés, hors frais de fonctionnement.

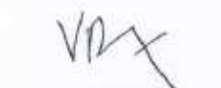
Concernant la sphère équipement, le sujet de la clause de sauvegarde instauré par l'article 104-II de la loi LRL n'a au surplus pas semblé constituer en lui-même une préoccupation centrale pour les élus rencontrés, moindre en tout état de cause que les questions relatives au volume global des effectifs et des moyens de fonctionnement transférés, aux transferts financiers relatifs à l'investissement et à l'entretien des routes, ou, de manière plus générale, au transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'application de la loi sur le handicap. Pour autant au niveau local cette clause de sauvegarde peut générer au profit de certains départements qui en bénéficieraient des compensations relativement significatives.

Au-delà des principes et des modalités préconisés dans le présent rapport pour compenser de façon juste et équitable les emplois disparus au titre de cette clause, la mission perçoit par ailleurs une interprétation de plus en plus large du principe qui avait prévalu jusqu'à présent dans le cadre de décentralisation et qui a été réaffirmé en 2004 selon lequel l'Etat doit transférer aux collectivités territoriales le montant des charges qu'il consacrait effectivement aux compétences transférées. Certains débats en cours tendent en effet à substituer à ce principe celui d'une compensation par l'Etat des dépenses que les collectivités locales seraient amenées à supporter compte tenu des règles applicables ou décideraient de payer en fonction de leurs organisations propres. La mission attire donc l'attention sur les risques de dérive qu'une telle évolution pourrait présenter si elle n'était pas maîtrisée.

Paris, le 28 février 2006



Anne BOLLINET
Inspectrice générale
des finances



Vincent BUTRUILLE
Ingénieur général
des ponts et chaussées



Clotilde VALTER
Inspectrice générale
de l'administration



Emmanuel PITRON
Inspecteur des finances



Claude AZAM
Ingénieur général
des ponts et chaussées



Jean-René BRUNETIERE
Ingénieur général
des ponts et chaussées



Pierre FARRAN
Ingénieur général
des ponts et chaussées

A N N E X E S

Sommaire des annexes

Annexe n° 1 : Lettre de mission

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 3 : Liste des directions départementales de l'équipement enquêtées

Annexe n° 4 : Présentation de la base de données OMESPER / GESPER+

Annexe n° 5 : Coûts unitaires des emplois par macrogrades

ANNEXE N° 1

LETTRE DE MISSION



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du
Territoire*

*Le Ministre de l'Economie, Le Ministre des Transports,
des Finances de l'Équipement,
et de l'Industrie du Tourisme et de la Mer*

à

14 FEV. 2006

Monsieur Le Chef de l'Inspection Générale de
l'Administration

Monsieur Le Chef de l'Inspection Générale des
Finances

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

Le gouvernement s'est résolument engagé dans la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, et un certain nombre de transferts de compétence ont déjà été réalisés :

- le fonds solidarité logement au 1^{er} janvier 2005
- le Syndicat des Transports en Ile de France au 1^{er} juillet 2005

Les transferts de compétences pour les routes nationales devraient être effectifs au 1^{er} janvier 2006 pour la grande majorité des départements.

Cette même loi prévoit le transfert des services exerçant ces compétences nouvellement transférées, mais aussi celles qui l'avaient déjà été en application de textes antérieurs : c'est notamment le cas pour les routes départementales, mais aussi les ports départementaux, les routes nationales en Corse et en Martinique, et les voies navigables en Picardie, Bretagne et Pays de Loire.

Pour tous ces transferts de services, une des dispositions importantes de la loi figure à son article 104, qui stipule que « seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 ».

Par circulaire du 28 mai 2005, le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a défini la méthode à utiliser pour calculer les effectifs par compétence au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert. Cette méthode tient compte du fait que dans les DDE, les agents ont souvent plusieurs activités et ne travaillent que partiellement sur les missions transférées.

Ces décomptes ont été réalisés pour les routes départementales, les ports départementaux, le FSL, le STIF et les routes nationales déjà ou nouvellement transférées.

Il reste que la mise en œuvre de cette disposition de l'article 104 de la loi soulève encore un certain nombre de difficultés qui concernent le mode de décompte a posteriori des emplois pourvus au 31 décembre 2002, la méthode de comparaison des nombres d'emplois entre les deux dates, le calcul de la compensation et son mode de versement aux collectivités bénéficiaires.

Compte tenu de l'importance de l'enjeu pour les collectivités territoriales et pour l'Etat, de la complexité du sujet, et du souci de disposer d'une méthode incontestable, nous avons décidé de vous confier une mission conjointe.

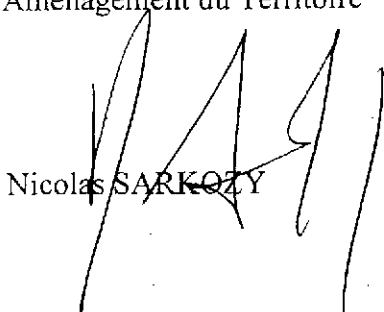
Votre mission consistera dans un premier temps à mettre au point une méthode simple et facilement auditable permettant de décompter au plus près de la réalité les emplois pourvus au 31 décembre 2002 dans chaque service et pour chaque compétence, sur la base des informations disponibles, conformément à la loi du 13 août 2004. L'application pratique de la méthode devra avoir été validée sur quelques services représentatifs de la grande diversité des situations rencontrées localement.

Dans un second temps, la mission proposera des modalités d'établissement des compensations financières dues aux départements compte tenu d'une part des évolutions d'effectifs depuis le 31 décembre 2002 jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède le transfert de compétence et d'autre part des augmentations de DGD survenues pendant cette période en application de la loi du 2 décembre 1992 au titre de l'évolution des effectifs autorisés.

L'ensemble des propositions de la mission devra nous être remis pour le 28 février 2006.

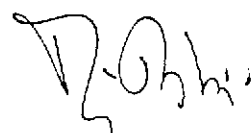
Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire

Nicolas SARKOZY



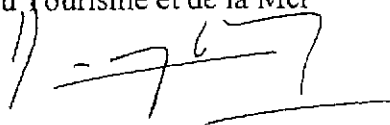
Le Ministre de l'Economie, des Finances
et de l'Industrie

Thierry BRETON



Le Ministre des Transports,
de l'Equipeement,
du Tourisme et de la Mer

Dominique PERBEN



ANNEXE N°2

Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Représentants de l'Association des Départements de France (ADF)

M. Louis de BROISSIA, Sénateur, Vice-Président de l'ADF

M.Yves KRATTINGER, Sénateur, Président de la commission de l'aménagement du territoire de l'ADF

M. Michel ROUZEAU, Directeur Général

M.Frédéric EON, Chargé de mission

Représentants de la Commission Consultative d'Evaluation des Charges (CCEC)

M. Augustin BONREPOS, Député, Président de la section « Départements » de la CCEC

Représentants du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

M.Dominique SCHMITT, Directeur général des collectivités Locales (DGCL)

M.Pascal GIRAULT, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale (DGCL)

Mme Oriane CHENAIN, chef du bureau des transferts de compétence (DGCL)

Mme Catherine HAON, chargée de mission auprès du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale (DGCL)

Représentants du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie

M.Philippe SAUVAGE, chef du bureau des Territoires, du Logement et de la Ville (Direction du budget)

M.Vincent RICHARD, chef du bureau de l'Intérieur, des Finances Locales et de l'Outre-Mer (Direction du budget)

Mme Hélène PHAENER, adjointe au chef de bureau des Territoires, du Logement et de la Ville (Direction du budget)

Représentants du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

M.Georges REGNAUD conseiller technique auprès du ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

M.Patrick GANDIL, Secrétaire général

M.Daniel PFEIFFER, chef de la mission pilotage des services (Secrétariat général)

M.Hervé SCHMITT, chargé de mission décentralisation transferts (Secrétariat général)

M. Vincent MOTYKA, Adjoint à la directrice générale du personnel et de l'administration générale, Chef du service des effectifs et du budget (DGPA)

Mme Nelly LUCAS, adjointe au sous-directeur de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services (DGPA)

M. Bruno CODARINI, chef du bureau du budget de personnel (DGPA)

M. Zainil NIZARALY, responsable du pôle études au sein du bureau des effectifs et des moyens des services (DGPA)

ANNEXE N°3

Liste des Directions Départementales de l'Équipement

ENQUÊTES

Liste des directions départementales de l'équipement enquêtées

- DDE de l'Aisne
- DDE de l'Ardèche
- DDE de l'Aude
- DDE de la Dordogne
- DDE de la Haute-Garonne
- DDE de la Manche
- DDE de la Meuse
- DDE du Pas-de-Calais
- DDE des Pyrénées-Orientales
- DDE du Bas-Rhin
- DDE de la Sarthe
- DDE de la Savoie
- DDE de la Seine-et-Marne
- DDE des Deux-Sèvres
- DDE du Tarn-et-Garonne
- DDE de la Vendée

ANNEXE N°4

PRESENTATION DE LA BASE DE DONNEES

OMESPER/GESPER+

PRESENTATION DE LA BASE DE DONNEES OMESPER/GESPER+

Les applications OMESPER et GESPER + sont dédiées à la gestion administrative des ressources humaines au sein du Ministère de l'Equipeement. L'application GESPER+ est utilisée dans les services déconcentrés. L'application OMESPER est l'outil regroupant toutes les informations en administration centrale. Leur structure (I) permet de regrouper dans un ensemble unique les données administratives concernant la totalité des agents du ministère (II).

❶ La structure d'OMESPER/GESPER+

Le système OMESPER/GESPER+ est en œuvre depuis 1999, en reprenant l'ensemble de l'historique, pour tous les services (à l'exception de la DDE 34 pour l'exploitation) et pour toutes les catégories de personnels.

Ce système sert d'outil de gestion administrative des agents (production des arrêtés aussi bien au niveau central que déconcentré) et participe à la pré-liquidation de la paye des agents en services déconcentrés.

Une base réglementaire est commune aux applications GESPER+ et OMESPER ce qui permet d'avoir des règles de gestion, des codes et des nomenclatures identiques.

Les utilisateurs de GESPER sont les secrétaires généraux, les chefs de personnel et/ou les responsables d'unités/cellules. Les sources d'information de l'outil sont les dossiers administratifs. L'exploitation des entretiens individuels concourent également à alimenter cette base (notation par exemple). Les utilisateurs d'OMESPER en administration centrale sont les gestionnaires de corps de la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA).

GESPER+ communique avec l'application OMESPER, qui couvre les mêmes domaines au niveau national : grâce à ce mécanisme, la DGPA et les services déconcentrés peuvent échanger des données en évitant la double saisie des informations.

Ainsi, les informations administratives suivantes sont saisies au niveau local dans le GESPER+ du service déconcentré :

- informations administratives de proximité (adresse, nombre d'enfants...) ;
- ensemble des informations nécessaires à la production d'actes administratifs déconcentrés (ensemble des informations pour les agents à gestion déconcentrée, quotité de travail, fonction des B et C, recrutements effectués localement...).

Les informations saisies dans OMESPER correspondent aux actes à gestion concentrés (recrutement des agents de catégories A et B, fonction et affectation des catégories A...).

Ces échanges de données vont constituer une base sur laquelle vont travailler les différents responsables des ressources humaines. Il faut noter que les bases de données sont historisées. Il n'y a pas d'écrasement de données mais un archivage au niveau d'OMESPER.

② Les informations contenues dans OMESPER/GESPER+

De nombreux actes de gestion sont pris en charge par OMESPER/GESPER : par exemple, recrutement et mutation ; promotion ; avancement d'échelon ; gestion des effectifs ; acte individuel ; gestion de proximité. OMESPER/GESPER+ permet donc aux services ou à l'administration centrale de saisir les actes individuels et collectifs, gérer les arrivées et les départs ou éditer les arrêtés.

Ainsi, toute la carrière d'un agent, de son recrutement à sa sortie du ministère, se retrouve reconstituée dans la base de donnée que constitue OMESPER/GESPER+ avec des dates de début et de fin. Cela permet d'avoir les informations relatives à un individu pour une date définie (affectation administrative –service, structure–, position de gestion, quotité, grade, corps, échelon, emploi fonctionnel...).

Par agrégation des situation individuelles, il est possible de posséder une vue d'ensemble de la vie des services et des structures. Les bases OMESPER/GESPER+ permettent donc de croiser des données et d'acquérir une vue transversale des ressources humaines.

③ Les données exploitables

Service	Ex : La Direction Départementale de l'Équipement de l'Ain, le Service Navigation Seine
Structure	Partie d'un service. Ex : une subdivision territoriale, un secrétariat général
Ordonnateur	Structure qui liquide les paies. Ex : La Direction Départementale de l'Équipement de l'Isère, l'Ecole Nationale des Techniciens de l'équipement de Valenciennes
Grade	Ex : un Secrétaire Administratif classe exceptionnelle, un Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat
Corps	Ex : Ingénieur des Ponts et Chaussées, Inspecteur du Permis de Conduire et de la Sécurité Routière
Emploi Fonctionnel	Emploi d'un fonctionnaire en détachement sur une fonction. Ex : Un TSE en détachement en tant que chef de subdivision
Position de gestion	Ex : détachement, mise à disposition, position normale d'activité, congé longue maladie
Quotité	Mesure du temps travaillé. Ex : temps partiel à 80%
Motifs d'entrée	Ex : concours externe, ancien militaire
Motifs de sortie	Ex : retraite, révocation
Fonctions	Intitulé exact du poste occupé par un fonctionnaire (catégorie A surtout)

ANNEXE N°5

COÛTS UNITAIRES DES EMPLOIS PAR MACROGRADES

Coût pied de corps 2005

	CHCE	CCEE	Coût Ministère	Coût Collectivités
A +	38 550	3 853	42 403	54 162
A administratif	23 513	2 650	26 163	33 036
A technique	27 167	2 942	30 109	38 170
B administratif	18 533	2 252	20 785	26 039
B technique	20 134	2 380	22 513	28 288
B exploitation	18 351	2 237	20 588	25 783
C administratif	16 915	2 122	19 037	23 766
C technique	17 031	2 132	19 163	23 929
C exploitation	14 393	1 920	16 314	20 223

CHCE: Coût hors charges pour le ministère (Chapitres 31-90 et 31-94)

CCE: Coût des charges prises en charge par le ministère (Chapitres 33-90 et 33-91)

Le coût des collectivités est égal à 1,405*CHCE

	Grade pris en compte en 2005
A +	Ingénieur des ponts et chaussées
A administratif	Attaché Administratif des services déconcentrés (SD)
A technique	Ingénieur Travaux Publics de l'Etat (TPE)
B administratif	Secrétaire Administratif de Classe Normale des SD
B technique	Technicien Supérieur de l'Equipeement
B exploitation	Contrôleur des TPE
C administratif	Adjoint Administratif des SD
C technique	Dessinateur
C exploitation	Agent d'exploitation

Source : DGPA – Ministère de l'équipement

Coût médian 2005

	CHCE	CCEE	Coût Ministère	Coût Collectivités
A +	53 649	5 060	58 709	75 377
A administratif	33 858	3 599	37 457	47 570
A technique	37 124	3 538	40 662	52 159
B administratif	24 435	2 933	27 368	34 331
B technique	26 273	3 025	29 298	36 914
B exploitation	25 044	2 955	27 999	35 187
C administratif	20 058	2 547	22 605	28 181
C technique	20 780	2 556	23 336	29 196
C exploitation	19 378	2 495	21 873	27 226

CHCE: Coût hors charges pour le ministère (Chapitres 31-90 et 31-94)

CEE: Coût des charges prises en charge par le ministère (Chapitres 33-90 et 33-91)

Le coût des collectivités est égal à 1,405*CHCE

	Grade pris en compte en 2005
A +	Ingénieur des ponts et chaussées
A administratif	Attaché Administratif des SD
A technique	Ingénieur TPE
B administratif	Secrétaire Administratif de Classe Normale des SD
B technique	Technicien Supérieur de l'Equipement
B exploitation	Contrôleur des TPE
C administratif	Adjoint Administratif des SD
C technique	Dessinateur
C exploitation	Agent d'exploitation

Source : DGPA – Ministère de l'équipement

Coût moyen 2005

	CHCE	CCEE	Coût Ministère	Coût Collectivités
A +	55 643	5 273	60 916	78 178
A administratif	35 804	4 219	40 022	50 304
A technique	37 129	3 987	41 116	52 166
B administratif	24 620	3 192	27 812	34 591
B technique	25 986	3 289	29 276	36 511
B exploitation	25 128	3 163	28 291	35 305
C administratif	22 603	3 006	25 609	31 758
C technique	22 297	2 914	25 210	31 327
C exploitation	19 597	2 706	22 302	27 533
OPA	24 512	3 701	28 213	34 439

CHCE: Coût hors charges pour le ministère (Chapitres 31-90 et 31-94)

CCE: Coût des charges prises en charge par le ministère (Chapitres 33-90 et 33-91) en 2005

Le coût des collectivités est égal à 1,405*CHCE

	Grade pris en compte en 2005
A +	Ingénieur des ponts et chaussées
A administratif	Attaché Administratif des SD
A technique	Ingénieur TPE
B administratif	Secrétaire Administratif de Classe Normale des SD
B technique	Technicien Supérieur de l'Equipeement
B exploitation	Contrôleur des TPE
C administratif	Adjoint Administratif des SD
C technique	Dessinateur
C exploitation	Agent d'exploitation

Source : DGPA – Ministère de l'équipement