

N° 117

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur le **bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales**,

Par MM. Éric DOLIGÉ et Claude JEANNEROT,

Sénateurs.

Cette délégation est composée de : N. , président ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, secrétaires ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PROPOSITIONS	7
I. UN PARI DIFFICILE, RELEVÉ AVEC SUCCÈS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
A. UNE VÉRITABLE GAGEURE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
1. <i>Des conditions initiales particulièrement difficiles</i>	11
a) Un contexte de double défiance	11
(1) Les craintes des personnels	11
(2) Les inquiétudes des collectivités d'accueil	12
b) Une préparation insuffisante	13
(1) Un long cheminement juridique	13
(2) Un périmètre financier imprécis	15
2. <i>Un processus parsemé d'obstacles</i>	15
a) Des états des lieux défavorable	16
(1) Une procédure biaisée	16
(2) Un partage des effectifs forcément inéquitable	17
b) Des modalités d'accueil spécifiques	18
(1) Une organisation matérielle délicate	18
(2) La nécessité de mesures d'accompagnement	20
c) Des modes de gestion à adapter	21
(1) Le redimensionnement des services de gestion des ressources humaines	21
(2) La découverte de problématiques nouvelles	22
B. UN PARI EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ	23
1. <i>Une opération bénéfique pour les personnels intégrés</i>	24
a) Un exercice du droit d'option massivement favorable à la fonction publique territoriale	24
(1) Les personnels de l'éducation TOS	24
(2) Les personnels du ministère de l'Équipement	25
(3) Les autres transferts	27
b) Une amélioration d'ensemble de la situation des personnels	30
(1) Les aspects matériels	31
(2) Un nouveau type de relations avec leurs employeurs	32
2. <i>La démonstration par les collectivités territoriales de leur « savoir faire »</i>	33
a) La réactivité des collectivités territoriales	34
(1) Les atouts de la gestion de proximité	34
(2) Des résultats immédiats	35
b) Une amélioration indéniable du service public local	36
(1) La recherche d'une meilleure adéquation des ressources aux besoins	36
(2) Un meilleur service rendu aux citoyens	36

II. DES TRANSFERTS DONT LES VÉRITABLES ENJEUX SONT A VENIR.....	39
A. RÉUSSIR SUR LE LONG TERME LA GESTION STRUCTURELLE DES PERSONNELS	39
1. <i>Assurer une gestion dynamique des carrières des personnels.....</i>	39
a) Les contraintes liées aux cadres d'emploi spécifiques.....	39
(1) Le plafonnement des carrières.....	40
(2) Les limites à la mobilité.....	40
b) De nouvelles attentes de la part des personnels.....	41
(1) La formation.....	41
(2) Le reclassement	42
2. <i>Des défis majeurs pour les collectivités territoriales.....</i>	42
a) La transformation des administrations locales.....	42
(1) Un impact profond sur l'ensemble des services	42
(2) Une culture collective à construire	43
b) Des questions essentielles non réglées.....	43
(1) Les impasses de la double autorité.....	43
(2) L'existence de doublons avec les effectifs de l'État	45
B. DÉGAGER LES MOYENS FINANCIERS NÉCESSAIRES POUR ÉVITER QUE CES TRANSFERTS NE DEVIENNENT « DES BOMBES À RETARDEMENT »	47
1. <i>Un bilan financier largement sous-évalué</i>	48
a) Un dispositif de compensation financière insatisfaisant	49
(1) Malgré des garanties initiales fortes... ..	49
(2) ...une compensation très en-dessous des charges réelles	49
b) Des transferts structurellement inflationnistes	54
(1) Les exigences du service public de proximité.....	54
(2) L'exemple du forfait d'externat.....	55
2. <i>Des perspectives alarmantes</i>	56
a) La poursuite des mouvements transferts sans cohérence d'ensemble	56
(1) Le « ratage » des MDPH	56
(2) Les errements du transfert des parcs de l'équipement.....	59
b) Les dérives financières inéluctables.....	61
(1) Les transferts « sournois ».....	61
(2) Dans un contexte très dégradé pour les finances locales	62
CONCLUSION	63
ANNEXES.....	67

INTRODUCTION

Les transferts de personnels sont un des volets majeurs de la mise en place d'une organisation réellement décentralisée de notre République dont la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé le principe. Ces opérations constituent un véritable « marqueur » des progrès dans la réalisation de cet objectif.

Inscrits dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en conséquence des transferts de compétences¹ qu'elle prévoyait et concernant quelque 133 000 emplois², les mouvements de personnels de l'Acte II de la décentralisation sont en passe de s'achever.

La Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souhaité en faire une évaluation au terme des cinq années de leur mise en œuvre. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de réflexions sur le thème général des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui a donné lieu à plusieurs débats et publications de votre Délégation³.

Il convient de rappeler que, dès 2006, l'Observatoire de la décentralisation, qui a précédé la Délégation, s'était saisi de la question centrale du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et de celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE)⁴, représentant à eux seuls 95 % des effectifs concernés. Cette initiative répondait aux très vives inquiétudes qui s'étaient exprimées chez les élus et les personnels, quant à ces deux mouvements de personnels ayant en commun leur ampleur et leur complexité.

Fin 2010, un nouveau bilan des mouvements effectifs des personnels s'impose. Du côté ministériel, l'heure est aujourd'hui aux satisfécits sur ce qui est présenté, de toutes parts, comme un « *pari réussi* ».

Lorsqu'on se remémore le contexte, pour le moins difficile, de la mise en route de ces opérations, le changement est radical. Vos rapporteurs ont jugé qu'il était d'abord indispensable de cerner les raisons d'une telle évolution et de rendre en quelque sorte à « *César ce qui appartient à César* » dans ce pari qui était loin d'être gagné d'avance.

¹ Les documents de travail du Sénat n° CT 04-3(2003-2004) « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (2003-2004) ».

² Emplois en équivalent temps plein (ETP).

³ Rapports de MM. Yves Krattinger et Roland du Luart ; de M. Yves Daudigny et, à venir, de Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume.

⁴ Observatoire de la décentralisation « Transferts des personnels TOS et DDE », Rapport n° 62 (2006-2007) de M. Eric Doligé.

Par ailleurs, ils ont tenté d'établir un bilan tant qualitatif que quantitatif de ces mouvements. En auditionnant les acteurs de ces opérations, vos rapporteurs ont mis au jour une réalité moins idyllique et, pour tout dire, beaucoup plus préoccupante pour l'avenir que le discours ambiant pourrait le faire penser.

Compte tenu des enjeux humains, vos rapporteurs ont d'abord examiné la situation du point de vue des personnels concernés et de leurs motivations.

Sous l'angle des collectivités territoriales, ils ont abordé le panorama très contrasté de l'impact, considérable en réalité, des transferts sur le fonctionnement des services locaux.

Au vu de leurs observations, ils ont souhaité émettre des propositions tant pour les transferts déjà réalisés ou en cours que pour les futurs transferts qui ne manqueront pas de venir parachever l'organisation décentralisée prévue par notre Constitution.

PROPOSITIONS

Vos rapporteurs ont élaboré un certain nombre de recommandations, dans un double objectif :

- **Corriger les dysfonctionnements** constatés dans le dispositif des transferts intervenus depuis la loi LRL du 13 août 2004 ;
- Tenter de **définir une méthodologie** dans l'éventualité de nouveaux transferts de personnels.

I - POUR LES TRANSFERTS DE PERSONNELS DÉJÀ RÉALISÉS

A. AJUSTER LE CADRE ET LES MODES DE GESTION DE CES PERSONNELS

1. Remettre en question les cadres d'emploi spécifiques

Les cadres spécifiques d'emploi ont été mis en place pour répondre aux craintes des agents quant au maintien de leurs droits acquis. Aujourd'hui, ils se révèlent comme un frein à leur mobilité et à leur déroulement de carrière. Ils sont un obstacle à l'affectation vers d'autres services territoriaux et à la construction d'un sentiment d'appartenance à la collectivité employeur.

Actuellement, une évolution des mentalités au sein des personnels concernés et de leurs représentants est perceptible. La logique de la décentralisation, désormais, va vers une suppression de ces cadres par une intégration dans les cadres existants de la fonction publique territoriale.

2. Supprimer les situations de double hiérarchie

C'est l'une des difficultés majeures du système actuel car la double autorité génère de multiples inconvénients : elle introduit une confusion sur les prérogatives de chaque autorité ; pour leur part, les agents et les gestionnaires sont tentés de jouer sur cette dichotomie en fonction de leur intérêt du moment, d'où un climat de suspicion, des difficultés de communication et des dysfonctionnements préjudiciables. Elle est source de mécontentement et de disparités.

La solution est de choisir entre l'une ou l'autre autorité. Pour les TOS, il s'agirait de transférer les gestionnaires des agents concernés (TOS), à savoir les gestionnaires (collèges) ou les intendants (lycées) et leurs collaborateurs, sous l'autorité unique de l'exécutif local.

3. Élargir les possibilités de mobilité des personnels

Au-delà des aspects statutaires (cadres spécifiques), la mobilité est limitée par l'appartenance à une collectivité plutôt qu'à une autre.

Le développement de bourses d'emploi au niveau régional pourrait ouvrir à la fois les possibilités de mobilité et de reclassements qui sont des problématiques croissantes pour les personnels concernés.

4. Permettre des adaptations réglementaires

Les autorités locales doivent pouvoir adapter leurs modes de gestion aux spécificités locales.

La question est particulièrement d'actualité sur les parcs d'équipement et l'organisation des équipes pour la viabilité hivernale. Une procédure uniforme apparaît inadéquate au regard des réalités des territoires.

Cette question devrait pouvoir être examinée par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et autorisée par voie législative.

B. REVOIR EN PROFONDEUR LE VOLET FINANCIER DES TRANSFERTS

5. Établir un bilan complet des dépenses non compensées

De l'avis unanime, le coût des transferts n'a été que très partiellement compensé, la référence étant les dépenses de l'Etat au jour du transfert, sans tenir compte du coût réel de prise en charge pour les collectivités.

En outre, l'écart se creuse au fil du temps, avec un véritable « effet de ciseaux » entre les recettes transférées et l'ensemble des dépenses induites par ces transferts.

Il est donc devenu indispensable d'établir le vrai bilan financier détaillé et sincère afin que la réalité de ces transferts de charges soit établie et, si possible, prise en compte. Un tel dispositif d'évaluation avait été envisagé initialement dans la loi Libertés et responsabilités locales de 2004, mais supprimé au moment de l'adoption de ce texte.

6. Diversifier les instruments d'évaluation

Le débat sur la compensation de forfait d'externat prouve que des instruments d'évaluation incontestables font défaut.

Il faut que les collectivités puissent, sur la base de leurs propres évaluations, enquêtes, analyses et bilans, obtenir une appréciation plus sincère et équitable de leurs charges réelles, avec les spécificités locales constatées, le cas échéant, et non sur la base d'une moyenne nationale abstraite.

7. Élargir le rôle de la CCEC aux nouveaux transferts

La Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a rempli le rôle que lui avait confié le législateur. Elle a pu, à maintes reprises, faire prévaloir les arguments de la « parité élus », comme le montre le rapport d'activité 2005-2009.

Mais ses compétences ont été délimitées par la loi du 13 août 2004 et il conviendrait désormais de les élargir à la compensation des charges nouvelles : compensations de certaines formations sanitaires pour les régions (ambulanciers, infirmiers, etc.), réformes affectant les diplômes sociaux (DEEJE, DEETS, DEASS), réforme de la protection juridique des majeurs...

8. Lancer une évaluation prospective des effets induits à moyen et long terme

Ce débat devrait être engagé avec les associations d'élus, par exemple au niveau de la Conférence nationale des exécutifs. Une telle évaluation serait nécessaire, en particulier pour les régimes de retraites concernés (CNRACL) sur la base des caractéristiques démographiques des personnels.

II - POUR LES FUTURS TRANSFERTS

A. DÉFINIR UNE MÉTHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE PERSONNELS

9. Organiser une réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau local entre l'État et les collectivités

Il ressort des auditions réalisées que l'État n'a pas engagé une réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau territorial. Aucune évaluation financière partagée n'en a été faite.

Il convient de clarifier les responsabilités de gestion pour éviter les nombreux doublons pointés par la Cour des Comptes dans son rapport « La conduite par l'État de la décentralisation » (2009).

10. Prévoir un calendrier resserré

Les procédures de transferts sont généralement jugées trop longues. La situation actuelle des parcs d'équipement est particulièrement révélatrice de la désorganisation induite par la période intermédiaire des transferts, créant une véritable « rupture de la chaîne hiérarchique » dans les services.

Le transfert des personnels des DDE, en revanche, est souvent pris en exemple pour avoir été mieux préparé et réalisé dans les délais. Ce précédent pourrait être pris en référence. Par ailleurs, la durée du droit d'option devrait être réexaminée, de même que la publication des décrets d'application accélérée.

11. Réaliser des états des lieux des emplois à transférer plus sincères

Les états des lieux des effectifs, ainsi que le périmètre des transferts, ont jusqu'ici été strictement encadrés par l'État et les collectivités territoriales et n'ont pas toujours été en mesure de faire valoir leur avis.

A l'avenir, les procédures devraient être davantage contradictoires en incluant systématiquement les postes d'encadrement et les services supports (gestion, informatique, logistique...), et la nécessité d'organiser l'échange d'informations en toute transparence entre les collectivités territoriales et les administrations d'État : mise en place de conventions de partage d'informations entre les départements et les autres partenaires œuvrant dans le domaine social ; meilleure interopérabilité entre les systèmes d'information des différents partenaires, etc.

B. PRÉVOIR UN DISPOSITIF VÉRITABLEMENT CONTRADICTOIRE ET AJUSTABLE DE COMPENSATION FINANCIÈRE

12. Tenir compte du « passif »

Tout nouveau transfert devrait tenir compte des dépenses que l'État prenait antérieurement en charge, mais également de celles que l'État aurait dû assumer, ainsi que les éléments du « passif » de dépenses non compensées des précédents transferts.

Les conditions d'estimation d'un tel « passif » seraient à préciser avec les instances de concertation nationales (CCEC, Conférence nationale des exécutifs...).

13. Prévoir une évaluation financière préalable des nouvelles mesures

En aucun cas il ne pourra être proposé de nouveaux transferts de l'Etat vers les collectivités, ou entre les collectivités, sans que l'Etat n'ait, préalablement au projet de loi, présenté une analyse financière précise.

Il conviendrait de prendre en compte l'expérience des observatoires locaux des transferts de charges et des compétences qui ont été mis en place de manière spontanée par les collectivités territoriales et qui ont dressé leurs propres évaluations des dépenses non compensées à partir.

La proposition de loi, présentée par M. Alain Lambert, ancien président de la Délégation et déposée le 12 octobre dernier, qui vise précisément cet objectif s'inscrit dans cette démarche et mériterait d'être mise à l'ordre du jour.

14. Établir des référentiels pour intégrer les objectifs de service public

Pour l'évaluation des charges, il devrait être tenu compte, non seulement des chiffres globalisés des ministères, mais également des bilans établis au niveau des collectivités et, le cas échéant, d'organismes tiers, comme la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en ce qui concerne la politique en direction des personnes handicapées.

Par exemple, on constate aujourd'hui des écarts considérables dans les ratios TOS/élèves. Une tâche prioritaire serait d'établir des référentiels de gestion pour mettre un terme au « faux débat » sur les recrutements excessifs des collectivités et pointer les responsabilités de l'État dans la situation d'un certain nombre de services publics avant transferts.

I. UN PARI DIFFICILE, RELEVÉ AVEC SUCCÈS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Malgré le contexte difficile et les réticences initiales, le bilan partagé par les différents acteurs de ces transferts est celui d'une opération globalement réussie.

A. UNE VÉRITABLE GAGEURE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pourtant, ce « pari réussi » était loin d'être gagné d'avance. D'abord, ces transferts ont été initiés dans un contexte particulièrement difficile et ont fait l'objet d'une préparation insuffisante. Ensuite, ils ont suivi un processus long, complexe et parsemé d'obstacles.

1. Des conditions initiales particulièrement difficiles

Il convient de rappeler pourtant que les transferts prévus par l'Acte II de la décentralisation ont été engagés dans un climat de contestation illustré par les mouvements de grèves qui ont marqué l'année 2004.

a) *Un contexte de double défiance*

Les transferts de personnels ont dû surmonter à la fois les inquiétudes des personnels visés et les préoccupations des collectivités d'accueil face à l'ampleur du défi ainsi soulevé.

(1) Les craintes des personnels

Face à l'inconnue que représentait la perspective d'être intégrés dans la fonction publique territoriale, la crainte des personnels de **perdre les avantages liés à leur statut** antérieur a été assez générale.

Ces transferts ont, en effet, éveillé de nombreuses craintes et méfiances liées à une représentation - évidemment erronée - de la fonction publique territoriale comme « *une sous-fonction publique* », moins protectrice que la fonction publique d'État.

Ils ont parfois été présentés comme une étape vers une privatisation et une remise en question des droits acquis : inégalités de traitement par éclatement des politiques des ressources humaines, considérations politiques, risque de clientélisme...

Le risque de voir leurs **conditions de carrière et de travail** se dégrader a été évoqué, en particulier pour les personnels TOS : craintes de mutations d'office hors des établissements scolaires, inquiétudes concernant une possible suppression des vacances scolaires, travail le samedi et le dimanche, évolution vers une mutualisation des moyens entre établissements, etc.

Pour les personnels des DDE visés par les transferts, les préoccupations de carrière étaient également présentes, par exemple, parmi certaines catégories de personnels très spécialisées (techniciens supérieurs, ingénieurs, dessinateurs). Il en allait de même à propos des inquiétudes quant au maintien de leurs régimes spécifiques d'indemnités ou de retraite.

Au-delà, il ne faut pas sous-estimer aussi l'argument de **défense du service public**. Les syndicats ont beaucoup évoqué le risque de démantèlement du service public, en particulier dans le secteur de l'enseignement.

Les mutations culturelles induites par le changement d'employeur leur faisaient craindre une remise en cause de leur appartenance à la communauté éducative. Leur gestion par une pluralité de collectivités employeurs plutôt que par un employeur unique (l'État) faisait également craindre aux TOS une rupture d'égalité de traitement et la disparition du caractère national de l'Éducation.

Les transferts ont donné le sentiment à certains personnels que l'État se désengageait et qu'ils étaient abandonnés par leur employeur.

(2) Les inquiétudes des collectivités d'accueil

De leur côté, dès le départ, les collectivités ont pointé d'emblée **l'impréparation de ces transferts**. L'Association des régions de France (ARF) a, par exemple, fait savoir très tôt son « *opposition de principe au transfert des TOS* » et souligné que cette décision avait été prise contre l'avis des régions.

Lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Françoise Descamps-Crosnier, conseillère régionale d'Île-de-France et représentante de l'ARF, a rappelé les deux « péchés » capitaux de la réforme : l'absence préalable de réflexion sur le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales au niveau local et le défaut de méthodologie.

Or, les transferts étaient **d'une amplitude et d'une complexité** sans précédent.

Même si les transferts des personnels TOS et des DDE ont focalisé l'attention, à juste titre puisqu'ils représentent à eux seuls 95 % des agents concernés, il convient de rappeler que les transferts ont aussi porté sur un champ de compétences très étendu, englobant l'éducation, le social, la voirie, la culture, l'aménagement...

Les transferts de personnels devaient, en outre, faire l'objet **d'un long processus** se déroulant au minimum sur quatre ou cinq ans et comportant trois phases fonctionnelles délicates :

- le transfert de compétences : il s'agit de délimiter les contours des compétences transférées (infrastructures, missions...), ainsi que les conditions dans lesquelles ces compétences sont transférées ;

- le transfert de services : il repose sur la publication de décrets qui se traduisent par l'établissement d'arrêtés de transfert des services. Durant cette étape, les agents relevant des services transférés sont mis à disposition des collectivités territoriales destinataires ;

- le transfert d'emplois : durant cette phase, les fonctionnaires de l'État disposent d'un délai de deux ans pour opter soit pour l'intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour leur maintien dans leur statut dans la position de détachement sans limitation de durée auprès des collectivités.

Or, la loi de 2004 n'a fixé aucune date limite pour ces transferts définitifs placés de ce fait sous la responsabilité des ministères concernés.

Les inquiétudes des collectivités ont été également accrues par le **volet financier** de cette réforme.

Très vite, **l'éventualité d'une compensation financière insuffisante** des transferts de compétences par l'État a été soupçonnée par les collectivités territoriales. Concernant les départements, dès avril 2005, une étude d'impact réalisée pour le compte de l'ADF attirait l'attention des départements sur « *un certain nombre de domaines sensibles* », avec des dépenses qui ne seraient pas compensées par l'État (charges sociales, insuffisance des fonctions support, crédits de suppléance...) et l'accroissement des dépenses à terme de personnels liées notamment à la pyramide des âges.

Il faut rappeler que l'ARF s'est émue de son côté, dans une autre lettre au Premier ministre, en date de mai 2005, du niveau insuffisant des compensations financières initialement envisagées (1,956 milliard d'euros) par rapport au coût estimé des transferts (2,462 milliards d'euros), montrant dès le commencement une divergence d'approche considérable, portant sur un différentiel de près d'un quart des charges.

b) Une préparation insuffisante

La réforme a été insuffisamment anticipée. Divers faits le montrent : les mesures d'ordre réglementaire ont été prises tardivement, certains transferts ont été retardés (personnels TOS de l'enseignement agricole, faute d'un état des lieux précis), la répartition de certaines responsabilités n'a été réglée que tardivement (en matière d'hygiène et de sécurité, par exemple).

La mise en œuvre des transferts nécessite en particulier deux volets délicats, un volet réglementaire et un volet financier, qui ont tardé à se mettre en place.

(1) Un long cheminement juridique

Le volet réglementaire suit un long cheminement car il se déroule nécessairement en plusieurs étapes :

- le transfert de chaque compétence à la date prévue par la loi entraînant la prise d'un arrêté de mise à disposition globale du service d'État en charge de cette compétence ;

- la concertation locale sur la nature et le volume des postes concernés par la décentralisation ;

- la prise d'un arrêté de mise à disposition individuelle des agents occupant ces postes, avant le décret de transfert de service qui officialise le basculement de la structure administrative ou d'une partie d'entre elle auprès de la collectivité locale ;

- concomitamment, ouverture de la période durant laquelle les agents de l'État mis à disposition peuvent opter entre les deux fonctions publiques ;

- en cas d'option pour le maintien au sein de la fonction publique d'État, les agents sont automatiquement placés en détachement de longue durée, etc.

S'agissant des seuls transferts de services, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, le volet réglementaire des transferts de service, au 1^{er} octobre 2010, a nécessité 25 décrets, dont 16 décrets concernant les services du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) à lui-seul. Deux projets de décret sont encore en cours d'élaboration pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 (*cf. annexe I*).

Ce volet s'est accompagné d'une démarche conventionnelle avec les collectivités qui a été très sensible et parfois même conflictuelle.

Au niveau national, la procédure s'est concrétisée par la création de **la Commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales**, installée le 22 décembre 2004, l'adoption de la convention type prévue par la loi et destinée à être déclinée localement par les préfets (décret du 4 janvier 2005), et l'envoi d'instructions régulières aux préfets pour mener à bien la concertation locale devant aboutir à la signature des conventions locales de mise à disposition.

La Commission nationale de conciliation prévue par l'article 104-IV de la loi du 13 août 2004 qui avait la mission de régler les divergences entre l'État et les collectivités territoriales ayant refusé de signer les conventions de mise à disposition des services prévues par la loi a été créée par un décret du 31 octobre 2007.

À défaut de convention passée dans le délai de trois mois à compter de la publication de la convention type, la liste des services mis à disposition a été établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé, après avis motivé de la Commission nationale de conciliation (CNC). Pour les transferts des personnels en charge des affaires sanitaires et sociales notamment, les conventions n'ont pu être conclues qu'avec 45 départements et 3 régions, entraînant le recours aux arrêtés.

(2) Un périmètre financier imprécis

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a profondément modifié les règles de fonctionnement de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui est désormais une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL). La CCEC est présidée par un élu et composée de 22 membres, associant à parité des représentants de l'État et des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales.

La mission principale de la CCEC réside dans **le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales**. La CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation de cette compensation. De même, elle se prononce sur les modalités d'évaluation et le montant des charges résultant pour les collectivités des extensions et créations de compétences, ainsi que des charges nouvelles résultant de modifications par voie réglementaire des conditions d'exercice de compétences préalablement transférées.

Cette Commission a dû fournir un travail considérable. Depuis sa mise en place, le 10 mars 2005, dans son format renouvelé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (voir encadré), la CCEC s'est réunie à 37 reprises, soit en formation plénière, soit en sections des régions, des départements ou des communes, selon que le transfert abordé intéressait plusieurs niveaux de collectivités territoriales ou seulement une catégorie d'entre elles. Lors de ces séances, la commission a examiné 143 projets d'arrêtés interministériels, dont 138 ont été approuvés à l'unanimité.

De longs débats ont dû avoir lieu sur l'étendue des dépenses compensées et sur des points essentiels qui n'avaient absolument pas été évoqués auparavant, comme les rémunérations, les dépenses sociales (compte épargne temps, formation professionnelle, médecine préventive...) ou encore les dépenses de fonctionnement.

Au sein de cette instance, il convient aussi de souligner le rôle de la parité « élus » de la commission qui a essayé de « *faire bouger les lignes* », sans pouvoir toujours y parvenir, comme en matière de régimes indemnitaires.

2. Un processus parsemé d'obstacles

Chaque étape du processus a été, en réalité, **un défi à relever** pour les collectivités : état des lieux, organisation et intégration dans la fonction publique locale, gestion des personnels. Sur ce plan, vos rapporteurs ont constaté qu'il y a deux discours qui ne se recoupent pas complètement : celui de l'État et celui des responsables locaux.

a) *Des états des lieux défavorable*

Comme l'a reconnu à vos rapporteurs, M. Bernard Derosier, Président du CSFPT : « *Il y a eu des états des lieux qui ont été établis, dans des conditions, qui ne sont pas satisfaisantes du point de vue du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.* »

(1) Une procédure biaisée

La loi du 13 août 2004 posait le principe du transfert des services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales. On aurait pu imaginer qu'une « *photographie* » soit dressée des emplois mobilisés par l'État. Or ce principe n'a été mis en pratique que de façon assez restrictive par des services de l'État pour différentes raisons.

Il y a eu des **consignes ministérielles qui ont contribué à limiter le périmètre des transferts de personnels aux emplois d'exécution**. Par exemple, une instruction du ministère de l'Équipement, relative au dimensionnement des services à transférer du 28 mai 2005, a exclu les postes situés au sommet de la chaîne hiérarchique, ce qui ne correspondait ni à la lettre ni à l'esprit de la loi. Dans le domaine de la voirie nationale en outre, seuls les personnels des directions départementales ont été transférés alors qu'il y avait des personnels des directions régionales qui intervenaient sur ce réseau national transféré. Il apparaît que le ministère a cherché à maintenir ses « *filières de compétences techniques* ».

On constate les mêmes difficultés pour les personnels TOS. Le périmètre des transferts de personnels de gestion du rectorat s'est largement limité au service de la division des personnels administratifs, techniques et ouvriers de services sociaux et de santé alors que d'autres services du rectorat, voire d'autres administrations de l'État, trésorerie générale par exemple, participaient à la gestion des techniciens et ouvriers de service dans les collèges et lycées.

Par ailleurs, dans plusieurs départements, il y a eu une contestation de l'estimation des effectifs à transférer **au regard du maintien de la continuité du service public**. Les départements ont souvent jugé que les effectifs proposés dans le partage ne leur permettraient pas d'assurer, par exemple, l'entretien des routes dans des conditions satisfaisantes, ce qui d'ailleurs faisait écho aux observations de la Cour des comptes (dans son rapport public de l'an 2000).

Beaucoup d'emplois ont soulevé **des problèmes de quotité de temps de travail**. La question a notamment été opposée aux collectivités en ce qui concerne les cadres car ils étaient le plus souvent responsables de missions variées. De même, la détermination des personnels affectés à l'entretien des routes départementales et nationales a été un processus complexe, car les

mêmes agents avaient travaillé pour le compte de la DDE, donc de l'État, et avaient parfois des missions multiples.

Par exemple, les agents de la viabilité hivernale, hors saison, pouvaient être affectés à d'autres tâches: ils étaient parfois attachés à des missions d'urbanisme qui n'entraient pas dans les compétences, notamment des départements, ceux qui tenaient la comptabilité ou passaient des marchés publics voyaient aussi forcément leur situation changer de nature.

Sur ces questions, les collectivités ont souvent eu le sentiment de se heurter de la part de l'État à **une « apparence de concertation » plutôt qu'à une approche ouverte et négociée.**

Les mécanismes de négociation locale n'ont pas toujours permis de défendre les intérêts des collectivités territoriales.

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

Mais les mécanismes de négociation locale n'ont pas toujours permis d'apporter des solutions au problème posé par les transferts de personnels, ni de défendre les intérêts des collectivités locales.

Les critères de réussite affichés par le ministère de l'Intérieur (circulaire ministérielle de décembre 2004) étaient pourtant clairs : « *Une décentralisation réussie passe par une gestion locale et des mécanismes conventionnels préférables à des actes ministériels unilatéraux* ».

Dans les faits, les mécanismes de négociations locales n'ont pas partout fonctionné et les transferts de personnels ont donc été organisés par arrêtés ministériels. Dans beaucoup de cas, cela tient au fait que les régions et les départements n'ont pas obtenu au plan local du préfet, en sa qualité, de représentant de l'État, une évaluation contradictoire des emplois transférables.

Selon une étude publiée par l'ADF concernant les TOS ¹, le préfet n'a pas toujours joué le rôle que la loi lui assigne et a laissé les administrations déconcentrées piloter les discussions sans tirer parti de la commission tripartite. Elle confirme que celle-ci a été parfois pas ou peu réunie et qu'elle n'a pas épuisé les sujets qui étaient de son ressort : transferts des biens, transferts locaux... Selon certains témoignages recueillis, « *tout cela est resté dans une forme de nébuleuse* ».

(2) Un partage des effectifs forcément inéquitable

Selon une enquête menée par l'ADF au cours du premier semestre 2010 auprès des directions de l'Éducation des différents départements, parallèlement au recensement lancé par le ministère de l'Éducation, les

¹ Étude réalisée sur 16 départements, 8 régions, à partir de 60 auditions (octobre 2010).

départements se déclarent très majoritairement insatisfaits (de 63 à 70 %) des moyens humains transférés, considérant que les autorités académiques n'ont pas équitablement procédé au partage. Ce taux d'insatisfaction atteint 80 % pour les moyens en « *personnels support* » et 94% pour les moyens de suppléance¹.

Ces circonstances initiales ont eu plusieurs conséquences déterminantes.

Le partage des effectifs n'a pas toujours suivi une logique strictement fonctionnelle. Cette situation a été contestée et s'est parfois traduite par des recours contentieux devant les juridictions administratives contre des décrets et arrêtés édictés pour l'application de la loi du 13 août 2004 mais qui n'ont pas fructifié. Le ministère en charge de l'Équipement, par exemple, a dû faire face à 14 recours devant les juridictions administratives. Cette situation n'a donc pas permis une dynamique de décentralisation, tout en prenant le risque, au moins initialement, d'une désorganisation du service public.

Les collectivités territoriales ont bien été obligées de s'adapter, en recrutant les personnels qui ne leur ont pas été attribués ou qui leur étaient nécessaires, ce qui leur est aujourd'hui reproché au regard de la progression des effectifs de la fonction publique territoriale.

Les caractéristiques des personnels des collectivités en ont été affectées. On constate une sous représentation des catégories A dans les effectifs transférés au profit de la catégorie C.

Les profils des agents TOS, quasiment tous de catégorie C, ont bouleversé la structure des effectifs des régions et départements, jusque là surreprésentés en agents de catégorie A et B. Dans le département du Doubs, la proportion des agents de catégorie C est passée, de 25 % à 51 % de l'effectif permanent et la filière technique est devenue la filière la plus présente au sein de la collectivité (780 agents en 2009 contre 125 agents en 2005).

b) Des modalités d'accueil spécifiques

Au vu des enquêtes de terrain qui ont pu être réalisées, plusieurs sujets de « frictions » sont également intervenus par la suite lorsqu'il a fallu organiser concrètement les modalités d'accueil et assurer la transition.

(1) Une organisation matérielle délicate

Si au niveau des DDE, cette passation semble s'être correctement déroulée, la question a été plus complexe pour les TOS en raison des relations avec les établissements scolaires.

¹ Il convient de noter à ce titre que les transferts de groupements mixtes Région-Département (équipes mobiles) sont considérés unanimement comme non satisfaisants (100 %) et ont, dans tous les cas, été remplacés par des gestions séparées. Seules les cuisines centrales mixtes perdurent (à seulement 60 % des cas rencontrés).

Deux exemples peuvent en être donnés qui montrent certaines différences de gestion entre collectivités et Éducation nationale.

- Le conventionnement avec les établissements

Selon l'enquête de l'ADF, la quasi-totalité des départements (94 %) a passé une convention avec ses EPLE et plus de la moitié en est déjà à sa deuxième version.

Ces conventions ont fait l'objet de négociations bilatérales pour leur élaboration et sont globalement considérées comme satisfaisantes, la plupart des EPLE (92 %) les ayant approuvées.

Mais, selon cette même étude, en cas de non respect, les autorités académiques ne s'impliquent pas ou peu dans le règlement du litige constaté. Un quart des départements considère que le principe de gestion « *sous convention* » des rapports bilatéraux n'est pas une solution satisfaisante à terme car il se heurte à la notion « *d'autonomie* » des EPLE telle que la conçoivent la plupart des établissements.

- La découverte de situations surprenantes

Les collectivités ont été surprises de découvrir des situations problématiques aux personnels TOS à savoir :

- des agents « fantômes » : les situations les plus fréquemment relevées sont celles d'agents en congés de longue maladie ou mis en disponibilité d'office depuis plusieurs années. Il s'agit de titulaires sans postes et sans affectation, inconnus des gestionnaires et chefs d'établissements. Le nombre d'agents identifiés dans ces positions est parfois relativement important. D'après une DRH, il s'agit de cas « où l'Éducation nationale préférerait payer la personne chez elle plutôt qu'elle pose problème au sein de l'EPLE. Mais ces pratiques ne sont pas acceptées par la collectivité » ;

- Les agents hors TOS : certaines collectivités se sont vues transférer des agents des établissements scolaires qui ne relevaient pas des personnels TOS, tels que des aides périscolaires ou des agents administratifs ;

- Les contrats de travail hors normes : les collectivités ont découvert de nombreux cumuls de contrats (par exemple, un agent travaille depuis 11 ans sur des contrats successifs de 10 mois). Ces situations ont été fréquentes dans les établissements dépendant du Ministère de l'Agriculture, où beaucoup d'agents non titulaires n'étaient pas positionnés sur des remplacements ponctuels mais sur des remplacements de longue durée.

- le transfert des dossiers

Certaines collectivités ont reçu uniquement les dossiers « papiers » des agents, sans support numérique. Ce sont leurs services qui ont dû procéder au travail de saisie pour intégrer les données dans le logiciel interne correspondant aux ressources humaines.

Ensuite, les données transmises se sont souvent révélées incomplètes, voire non fiables. Les collectivités ont eu des difficultés à obtenir des éléments sur les fonctions des agents, leur historique de carrière. Beaucoup de ces « trous noirs » concernaient en particulier la médecine du travail et la formation.

Le délai de transfert des dossiers a également posé problème. Dans certains cas, les listes sont restées incomplètes jusqu'au dernier moment. La plupart du temps, ce retard s'explique par la nécessité pour le rectorat d'établir un état authentique des services effectifs pour le suivi des retraites des agents.

(2) La nécessité de mesures d'accompagnement

Un facteur important de la réussite des transferts a été la forte implication des élus dans la communication et l'accueil des nouveaux personnels.

Le constat du CNFPT concernant les personnels TOS¹ est concordant : *« Les élus se sont tous fortement impliqués avec pour objectif de réussir l'intégration des agents transférés. Face aux angoisses des agents, et en dépit des contraintes de délai, les collectivités ont mis en place d'importants dispositifs de communication et d'accueil. »*

Étant donné la défiance initiale, les collectivités ont dû faire preuve d'une grande capacité à accompagner le changement. Les actions d'information auprès des agents ont eu pour forme la plus répandue un dispositif en deux étapes :

- dans un premier temps, des réunions d'information ont eu lieu sur site, soit par bassin, soit par regroupement géographique, soit dans chaque établissement, selon la taille du territoire. Ces réunions ont eu pour objet l'information sur le transfert, le statut, le droit d'option et de l'intégration, et la réponse aux questions des agents ;

- dans un deuxième temps, des journées d'accueil ont été organisées au sein de la collectivité, pour présenter le fonctionnement d'une collectivité territoriale en général, et de celle d'accueil en particulier.

Très souvent, les présidents ou vice-présidents se sont déplacés ou ont reçu les agents personnellement pour bien marquer l'importance de la démarche pour la collectivité. Ont été associés, en plus des agents : les syndicats, les directeurs d'établissements, les gestionnaires, la DRH et les directions concernées de la collectivité.

D'autres d'outils ont également été adaptés pour communiquer **spécialement auprès de ces agents** : lettres d'information à l'intention des agents, mise en place d'un numéro vert pour répondre aux interrogations,

¹ *Étude sur les conditions d'accueil et d'intégration dans la fonction publique territoriale des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS). Source : Synthèse de l'enquête « Décentralisation ».*

distribution de plaquettes d'information, réalisation de livrets d'accueil spécifiques...

c) Des modes de gestion à adapter

Le transfert d'importants flux de personnels a modifié de manière substantielle le fonctionnement des collectivités territoriales, qui doivent assumer la gestion des effectifs plus nombreux et aux profils spécifiques.

(1) Le redimensionnement des services de gestion des ressources humaines

Il y a d'abord **l'aspect quantitatif**.

Cela est particulièrement vrai pour les régions dont le personnel était peu nombreux. Les agents des régions représentaient seulement 0,8 % de l'emploi public territorial en 2002. L'impact sur les départements a été moins prononcé, dans la mesure où ils géraient déjà des personnels plus nombreux (notamment les personnels chargés des services sociaux), mais toujours significatif.

La majeure partie des transferts s'est opérée sur les exercices 2006 à 2008. On peut estimer que sur ces années 2006 à 2008, environ 117 000 agents nouvellement recrutés dans la FPT peuvent être considérés comme issus des transferts. En s'appuyant sur la répartition des ETP entre régions et départements, on évalue le nombre d'agents arrivés dans le cadre des transferts de compétences à environ 67 000 dans les départements et à 50 000 dans les régions.

Dans le département du Loiret, par exemple, ce sont plus de 700 agents qui ont ainsi été intégrés, soit un accroissement de plus d'un quart des effectifs.

Généralement, les collectivités n'ont pas mis en place de missions dédiées lors du transfert des agents qui ont été intégrés dans la gestion globale, au même titre que les autres agents de la collectivité. De cette façon, les collectivités ont affirmé leur volonté de ne pas traiter les agents transférés comme un personnel à part.

En revanche, avec l'arrivée des agents des collèges et des lycées, les directions des ressources humaines ont pris une nouvelle ampleur. Ces services ont souvent dû être redimensionnés.

Certaines DRH ont dû effectuer des recrutements au fil des années et échelonnés depuis 2005. Certaines collectivités ont vu leurs personnels de DRH multipliés par trois sur ces dernières cinq années. Ces recrutements ont du porter sur des personnels plus spécialisés pour pouvoir gérer l'accompagnement social, les parcours professionnels et les problématiques nouvelles (handicap, hygiène et sécurité...). Des recrutements ont été nécessaires même s'ils ont été généralement étalés dans le temps : responsables de service, conseillers techniques en restauration, diététiciens, assistantes sociales, psychologues...

Par ailleurs, les collectivités d'accueil ont dû réfléchir à leurs **politiques de gestion** pour accompagner l'intégration avec la fixation d'objectifs. Cela s'est traduit notamment par la définition de principes directeurs tels que l'égalité de traitement entre tous les agents en fonction au sein de la collectivité : les collectivités ont souhaité la garantir aux agents de la collectivité et aux agents transférés dans un souci de cohésion interne, de parité mais aussi pour assurer la qualité du service rendu aux usagers ; ce principe a emporté un certain nombre de conséquences lourdes telles que l'extension du régime indemnitaire en vigueur au sein des collectivités aux agents transférés ; l'application des mêmes règles en matière de politique d'avancement, ou encore l'octroi des avantages sociaux selon les règles préexistantes.

La **modernisation des outils** de gestion a été nécessaire : documents d'évaluation, statistiques (accidents du travail en particulier), modernisation des systèmes informatiques, modules relatifs à la paie, à la formation, à la médecine professionnelle, fiches informatives (prévention, sécurité...).

(2) La découverte de problématiques nouvelles

L'accueil de ce public a également nécessité la prise en compte de **problématiques nouvelles** qui étaient jusque là marginales dans ces collectivités.

Ce transfert a été l'occasion pour les collectivités de commencer à appréhender **l'ampleur des problématiques de santé des agents TOS**.¹ Selon un des responsables cité dans l'étude du CNFPT, « *les problèmes de santé et les restrictions d'aptitude concerneront à terme un tiers des effectifs TOS dans la collectivité.* »

- l'absentéisme : avec l'accueil des personnels TOS, les collectivités ont découvert un phénomène d'absentéisme important parmi les agents. Les taux d'absentéisme constatés par les collectivités sont de l'ordre de 12%, pouvant aller parfois jusqu'à 20%. Même si la mesure exacte peut en être difficile, les collectivités notent dans tous les cas un différentiel important avec le taux d'absentéisme de leurs autres agents. Plus que les congés longue maladie, ce sont les absences répétées de courte durée qui posent particulièrement problème aux collectivités ;

- l'usure professionnelle : Les visites médicales ont révélé un nombre élevé de maladies professionnelles, la pathologie la plus fréquente étant celle des troubles musculo-squelettiques. Selon leurs termes, les interlocuteurs des collectivités ont découvert une population « *usée* », « *cassée* », ou « *en souffrance* ». Il s'agit surtout des agents d'entretien, dont la moyenne d'âge est assez élevée, qui ont une trentaine d'années de carrière. Les visites médicales ont donc été l'occasion de nombreuses déclarations d'inaptitude totale ou

¹ CNFPT Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (avril 2010)

partielle au travail, ainsi que de reconnaissance de situations de travailleurs handicapés ;

- des difficultés sociales : faible niveau de qualification, voire situations d'illettrisme, surendettement, conduites addictives... Les collectivités ont dû fréquemment renforcer les services Ressources humaines en recrutant des conseillers et des travailleurs sociaux qui ont pour mission d'accompagner les agents qui vivent des difficultés personnelles ou familiales importantes.

Pour le secteur routier, il convient de rappeler que :

- les métiers concernés demeurent des métiers très spécialisés, en particulier pour les agents de catégorie A et B. La collectivité se trouve ainsi souvent confrontée à des difficultés de recrutement et est amenée à recourir à des agents non titulaires faute d'agents titulaires disposant des compétences requises.

- il en va de même en matière de formation : il est parfois nécessaire de recourir aux stages de l'École des Ponts, cette situation n'étant pas sans incidence financière.

- d'autres difficultés sont liées à des éléments statutaires : par exemple, concernant l'impossibilité de conduire des poids lourds pour les agents titulaires du grade d'adjoint technique de 2ème classe (grade de recrutement) etc.

Face à ces situations, les collectivités territoriales ont vraiment pris ces questions « *à bras le corps* ». Face aux problématiques de santé, les mesures prises sont allés des aménagements de poste au reclassement, dans la mesure du possible, en passant par une véritable politique de prévention.

Dans les autres cas, les difficultés ont dû être surmontées par des solutions (recrutements, formations...) engageant de nouvelles dépenses des collectivités.

B. UN PARI EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ

En dépit des oppositions, les transferts de personnels prévus par la loi du 13 août 2004 et qui sont en cours d'achèvement, se sont globalement bien déroulés, selon l'avis de tous les experts auditionnés.

Sur les quelque 133 000 emplois en équivalent temps plein initialement estimés, 128 348 ETP ont déjà fait l'objet d'un transfert et d'une compensation.

La preuve tangible de cette réussite se trouve dans le choix massif des agents en faveur de l'intégration dans la fonction publique territoriale qui leur a permis d'améliorer très concrètement leur situation.

Vos rapporteurs considèrent que ces opérations, qui ont représenté un défi généralement sous-estimé, ont fait la démonstration d'un « véritable

savoir faire » des collectivités territoriales en matière de ressources humaines et ont permis de donner une nouvelle dimension au service public local.

1. Une opération bénéfique pour les personnels intégrés

L'exercice du droit d'option, massivement favorable à la fonction publique territoriale, témoigne des avantages procurés aux agents par leur changement de statut, tant au plan matériel que de leurs relations avec leurs nouveaux employeurs.

a) Un exercice du droit d'option massivement favorable à la fonction publique territoriale

Après une période d'attentisme, somme toute normale, une très grande majorité des agents a opté avant la fin du délai imparti de deux ans. **Si les proportions varient d'une collectivité à l'autre, elles s'établissent globalement selon un ratio de 2/3 d'agents optant pour l'intégration et d'1/3 pour le détachement.** La proportion atteint même les 3/4 en faveur de l'intégration pour les agents de l'Équipement.

Les agents qui n'ont pas demandé leur intégration sont généralement ceux qui étaient en fin de carrière dans l'administration d'État et n'avaient pas envie, pour quelques mois ou années, de changer d'administration.

(1) Les personnels de l'éducation TOS

Ce transfert a été le plus gros défi à relever. La loi du 13 août 2004 a transféré aux départements et aux régions le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service relevant du ministère de l'Éducation nationale et exerçant les missions dans les collèges et les lycées. Ce transfert, qui a débuté dès la publication du décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 portant transfert des services ou parties de services du ministère de l'Éducation nationale, **s'est achevé par le transfert au 1^{er} janvier 2009** des derniers optant et des personnels détachés d'office.

L'exercice du droit d'option par les personnels TOS titulaires a connu un succès inespéré: 86,30% des personnels TOS ont exercé leurs droits d'option entre détachement et intégration (soit 77 828 personnels TOS), tandis que le nombre de personnels détachés d'office s'élève à 5 817, soit 6,4% des agents transférables.

S'agissant de la répartition entre intégration au sein de la fonction publique territoriale et détachement sans limitation de durée, **la part des personnels ayant opté pour l'intégration est de 68,4% et celle des personnels détachés est de 31,6%** (taux comprenant les personnels détachés d'office). A ce transfert des personnels titulaires s'est ajouté le transfert des agents non titulaires de droit public, soit 3 476 ETP.

Au final, **94 804 ETP rémunérés ont été transférés (nombre comprenant les TOS et GTOS titulaires, les agents non titulaires et les**

emplois disparus), dont 49 729 ETP aux régions et 45 075 ETP aux départements. La proportion des postes vacants après transfert de services est quant à elle de 7%, soit 6 535 personnels TOS.

A ces derniers, il convient d'ajouter les personnels **TOS des lycées agricoles.**

Ce dernier transfert, qui a débuté dès la publication du décret n° 2006-1756 du 23 décembre 2006 portant transfert des services ou parties de services du ministère de l'Agriculture, s'est achevé cette année par le transfert au 1^{er} janvier 2010 des derniers personnels optants et des personnels détachés d'office. La loi du 13 août 2004 a également transféré aux régions le recrutement et la gestion des personnels TOS relevant du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et exerçant leurs missions dans les établissements publics d'enseignement et de formation agricoles.

Sur les 2 330 agents en fonction, 2 115 agents ont été transférés aux régions à l'issue des trois campagnes de droit d'option. Au sein de ces agents transférés, la proportion de personnels ayant choisi l'intégration à la fonction publique territoriale est comparable, soit 67%, et celle des agents détachés sans limitation de durée (y compris les personnels détachés d'office) est de 33%. La part des postes vacants est quant à elle égale à 9%.

(2) Les personnels du ministère de l'Équipement

La méthodologie des transferts (les intéressés parlent même de « technologie ») suivie par le Ministère en charge de l'Équipement peut être jugée la plus satisfaisante. Assis sur une répartition rationnelle des compétences reposant sur des documents d'orientations stratégiques, ces transferts ont bénéficié d'un accompagnement très précis, piloté par le Secrétaire général du ministère, et d'une forte implication de l'encadrement des services déconcentrés.

Ce ministère a mis en place un dispositif d'accompagnement des réformes avec des instances de suivi au niveau national et des cellules d'accompagnement au niveau local. En complément, un dispositif financier destiné à compenser les pertes de rémunération ou mobilités du fait des réorganisations a été mis en place. Un dispositif d'aide exceptionnel a également permis d'accompagner les situations sociales les plus lourdes.

Les personnels du ministère de l'Équipement transférés en vertu de la loi LRL sont ceux intervenant dans des domaines très variés : les routes départementales, les routes nationales d'intérêt local, les ports départementaux et communaux, le fonds de solidarité pour le logement, les lycées professionnels maritimes, les aérodromes civils, les ports de l'État non autonomes et les ports et voies d'eau intérieurs. Tous les transferts de compétences prévus par les lois de 2003 et 2004 sont aujourd'hui effectués, sauf ceux qui concernent les voies d'eau, pour lesquelles la loi a prévu un transfert à la demande des collectivités.

Le mouvement des personnels routiers est également en voie d'achèvement après un long processus de partage de services. Une série de décrets sont respectivement intervenus le 7 novembre 2006, les 11 mai et 15 novembre 2007, le 19 décembre 2008 et le 23 décembre 2009, avec par conséquent des dates d'exercice du droit d'option différentes selon les domaines.

Aujourd'hui, on peut dire que les personnels des DDE ont été transférés dans leur quasi-totalité puisque les derniers personnels optants des services transférés en 2007 (RD, RNIL, FSL ports départementaux et lycées maritimes), qui représentent 95% des effectifs pouvant être transférés, ont été transférés en 2010¹ :

- Services des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local, des fonds de solidarité pour le logement, des ports départementaux et des lycées maritimes transférés au 1^{er} janvier 2007 (décrets des 7 novembre 2006 et 11 mai 2007) :

Sur les 26 634 ETP bénéficiant d'un droit d'option (correspondant à 26 882 agents) et à l'issue des trois vagues de droit d'option, 23 817 ETP, soit 24 019 agents, auraient été transférés soit sur la base d'une demande d'intégration, soit par détachement sans limitation de durée. Au sein des droits d'option exprimés, l'intégration aurait été choisie par 76% des agents. La proportion de postes vacants après transferts de service est de l'ordre de 10,6%.

- Services des routes départementales de Seine-Saint-Denis, des routes nationales d'intérêt local, des ports départementaux, des ports d'intérêt national et des voies d'eau transférés au 1^{er} janvier 2008 (décrets du 15 novembre 2007) :

Après deux campagnes d'option, sur les 664 ETP bénéficiant d'un droit d'option (correspondant à 672 agents), 364 ETP, soit 369 agents, auraient été transférés. L'intégration aurait été choisie par 72% des agents.

- Services des routes nationales d'intérêt local, des voies d'eau et des ports départementaux transférés au 1^{er} janvier 2009 (décrets du 19 décembre 2008) :

Sur les 301 ETP disposant d'un droit d'option (représentant 303 agents), 48,6 ETP, soit 49 agents, auraient exprimé un droit d'option au 31 août 2009 et ont donc été transférés au 1^{er} janvier 2010. L'intégration aurait été à nouveau la position statutaire privilégiée par les agents, qui l'auraient choisie à 92 %.

Le ministère ne reconnaît que très peu de difficultés encore pendantes citant même certains personnels routiers qui auraient souhaité pouvoir intégrer la FPT alors même que le délai est passé ou que les dispositions législatives ne le prévoient pas.

Les difficultés d'ordre réglementaire ou statutaire concernent les agents encore en mise à disposition ou en détachement sans limitation de durée (DSLDD). Les difficultés rencontrées sont le plus souvent liées à la disparition au niveau départemental des emplois correspondant aux missions

¹ Doivent être transférés au 1^{er} janvier 2011 les personnels relevant des services transférés en 2008 ayant opté au cours de la dernière vague de droits d'option des personnels, ceux des services transférés en 2009 ayant opté au titre de la seconde vague de droits d'option et les personnels des services transférés en 2010 ayant opté au titre de la première vague de droits d'option ; ces transferts concernent des effectifs d'une moindre importance par rapport à ceux des services transférés en 2007.

transférées et exercées auparavant par les personnels d'exploitation au sein des DDE. De ce fait, la possibilité de retour à l'État de ces personnels rarement mobiles est rendue plus difficile. Cette situation peut s'avérer problématique dans certains cas particuliers qui conduisent à une interruption du DSLD (congé longue durée, disponibilité pour convenance personnelle ou congé individuel de formation...). Ces difficultés illustrent le fait que les conséquences du choix du DSLD par rapport à l'intégration n'ont pas toujours été bien évaluées par les agents malgré les importantes campagnes d'information et d'explication mise en œuvre.

Comme l'ont précisé les représentants du ministère, *« pour l'ensemble des agents çà s'est bien passé. Les agents ont été repositionnés soit dans les services des départements, soit dans d'autres services de l'État, tous les mouvements étaient validés en CAP, et les agents avaient la facilité de déposer des recours contre l'affectation proposée; on a réussi à négocier un aménagement des postes, on a trouvé des solutions transitoires, c'est un bon indicateur malgré l'ampleur du mouvement. Toutes CAP confondues, il y a eu à peine 300 recours contre leur nouveau positionnement, soit à peine 1 % des agents. »*

Le choix d'une méthodologie très précise, pilotée par le Secrétaire général du Ministère et conduite par les services déconcentrés a, de l'avis général, donné de bons résultats.

(3) Les autres transferts

Moins importants numériquement, ces transferts ne sont pas moins révélateurs puisqu'ils confirment l'attrait suscité par la fonction publique territoriale. **Comme l'a indiqué la DGCL à vos rapporteurs, les « petits transferts » de quelques dizaines de personnes ont parfois été plus complexes à gérer que des transferts plus importants. Les difficultés ont surtout émaillé les transferts du secteur sanitaire et social.**

- *Le transfert des personnels en charge des affaires sanitaires et sociales*

Il convient de rappeler que la loi du 18 décembre 2003 a transféré aux départements la gestion du RMI et que la loi du 13 août 2004 a confié aux départements et aux régions des compétences dans les domaines de la solidarité, de la santé et de l'action sociale (FSL, FAJ, CLIC, CODERPA et fonds d'aides aux départements ; lutte anti-vectorielle aux deux départements Corse ; formations et bourses sanitaires et sociales aux régions).

Le décret du 20 août 2008 portant transfert définitif des services ou parties de services a fait l'objet d'une modification par le décret du 22 décembre 2008, afin d'intégrer sept départements et deux régions qui n'étaient pas initialement mentionnés.

Néanmoins, ce transfert a connu **un important retard**, le décret de partage de services n'ayant en effet été publié que le 21 août 2008, alors que les compétences transférées l'ont été dès 2004 pour le transfert du RMI et en

2005 s'agissant des compétences transférées aux départements et régions, en application de la loi du 13 août 2004.

Les difficultés ont été multiples. Le désaccord initial tient à une sous-estimation importante des effectifs à transférer et contestée par les départements, ce qui a conduit à diligenter une mission d'inspection¹. Par ailleurs, les ministères sociaux concernés (santé, solidarité) ont mis beaucoup de temps à se mobiliser et à s'investir pour organiser les transferts. Le solde de la dette au titre des compensations financières liées aux postes vacants n'est intervenu que l'année dernière en LFR pour 2009 (malgré un arbitrage favorable du Premier ministre obtenu dès 2008).

Autre particularité, seuls les départements ont pu bénéficier du transfert d'agents physiques, les régions recevant uniquement la compensation financière des fractions d'emploi et des frais de fonctionnement en raison de la faible consistance des services.

Au 1^{er} janvier 2011, les derniers personnels optants seront transférés.

A l'issue des deux vagues de droit d'option, sur **336 agents pouvant exercer leur droit d'option, 283 agents ont été transférés aux départements**. L'intégration a été la position privilégiée par les optants avec un taux de **94,31%**.

- *L'inventaire général du patrimoine culturel*

La loi du 13 août 2004 a transféré aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des missions de gestion et de conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel, l'État demeurant l'unique responsable de la définition des normes nationales ainsi que du contrôle scientifique et technique. Le transfert de service est entré en vigueur le 1^{er} février 2007.

Ce transfert, qui a débuté dès la publication du décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 portant transfert des services ou parties de services du ministère de la Culture, s'est achevé cette année par le transfert au 1^{er} janvier 2010 des derniers personnels optants et des personnels détachés d'office.

Le transfert des personnels a concerné 214 agents titulaires mis à disposition et 17 agents non titulaires. Selon les informations transmises par le ministère de la Culture et dans l'attente de la prise des arrêtés constatant le montant définitif du droit à compensation résultant du transfert de ces personnels, **l'intégration aurait été choisie par 61% des agents**. La proportion de postes vacants après le transfert de service serait de l'ordre de 13% environ.

¹ « Évaluation des transferts de personnels pour l'exercice des compétences décentralisées dans les domaines de la solidarité, de la santé et de l'action sociale » de Patrice O'MAHONY (IGA), Michel RAYMOND (IGAS), Marc-David SELIGMAN (IGAS).

- *Les personnels du ministère de l'Agriculture participant à l'exercice des compétences décentralisées dans le domaine de l'aménagement foncier*

En application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a confié au département la responsabilité de la conduite de la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier, le transfert des services correspondants s'est opéré en trois vagues, de 2008 à 2010, afin de permettre à l'Etat d'achever les opérations d'aménagement foncier en cours au moment du transfert de compétences.

Pour les services transférés au 1^{er} janvier 2008 : le transfert de services relatif à la première vague est engagé depuis la parution le 1^{er} janvier 2008 du décret du 26 décembre 2007 de transfert de service. Ce transfert, qui concerne 48 départements, porte sur 23 emplois pourvus.

Après deux campagnes d'exercice du droit d'option, quatre agents ont demandé leur intégration et un agent a choisi le détachement.

Pour les services transférés au 1^{er} janvier 2009 : le transfert de ces services est engagé depuis le 1^{er} janvier 2009, en application du décret du 31 décembre 2008. Ce transfert, qui concerne 24 départements, porte sur 28 emplois pourvus.

A l'issue de la première période d'option, trois agents ont opté pour l'intégration.

- *Les personnels des monuments historiques*

Le transfert de plusieurs monuments historiques, en application de l'article 97 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, s'est accompagné du transfert des personnels affectés dans ces monuments historiques selon les mêmes conditions que celles prévues au chapitre II du titre V de la loi du 13 août 2004. Un droit d'option était ouvert à ces agents à compter de la date du transfert du monument historique sur le fondement de la convention portant transfert de propriété.

A ce jour, 26 agents ont exercé un droit d'option et 6 postes ont été constatés vacants. Les régions Bourgogne (Château de Châteauneuf) et Centre (Château de Chaumont) et les départements du Bas-Rhin (Château du Haut-Koenigsbourg) et de la Seine-Maritime (Abbaye de Jumièges) ont bénéficié du transfert de plusieurs agents et de la compensation financière qui en résulte.

- *Les agents du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)*

La loi LRL a confié au STIF les compétences en matière de déplacements urbains, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires et de remboursement des frais de déplacement des élèves et des étudiants handicapés. Ces transferts de compétences sont intervenus au 1^{er} juillet 2005.

Le décret interministériel n° 2009-954 du 29 juillet 2009 acte le transfert au STIF au 1^{er} septembre 2009 des services déconcentrés de l'Etat (ministères du Développement durable, de l'Intérieur et de l'Éducation nationale) qui participaient à l'exercice des compétences transférées au STIF.

Sur les 18 ETP occupant un emploi au 1^{er} septembre 2009, six agents du ministère de l'Éducation nationale ont exercé leur droit d'option.

- *Les services en charge de la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation en application des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation*

L'article 13 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) transfère au 1^{er} avril 2009 aux maires des communes de plus de 200 000 habitants, ainsi qu'à ceux des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le pouvoir, jusque-là exercé par le préfet, de délivrer les autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation dont le régime est codifié aux articles L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation.

Ce transfert de compétence s'accompagne d'un transfert de services, qui doit s'organiser selon les dispositions de la loi LRL. Le X de l'article 13 de la loi du 4 août 2008, complété par l'article 6 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, renvoie en effet aux dispositions du titre V de la loi LRL pour la mise en œuvre de ce transfert.

Compte tenu de la diversité des situations, ce transfert de service se déroule en deux vagues :

- la première vague, dès le 1^{er} janvier 2010, concerne uniquement la ville de Paris ;
- la deuxième vague au 1^{er} janvier 2011 pour les communes de plus de 200 000 habitants et les communes de la petite couronne.

Enfin, on notera le bilan du transfert des services à la Ville de Paris : au 1^{er} janvier 2010, le nombre d'agents titulaires exerçant pour la totalité de leur temps de travail la compétence transférée est de trois pour le ministère de l'Intérieur et les éventuels droits d'option au 31 août 2010 ne prendront effet qu'au 1^{er} janvier 2011.

b) Une amélioration d'ensemble de la situation des personnels

Les raisons d'un tel succès sont d'abord à rechercher dans l'amélioration des conditions matérielles des personnels et de leurs relations professionnelles.

Il faut saluer, à cet égard, l'attitude des collectivités qui ont choisi de faire prévaloir le principe d'égalité de traitement entre tous les agents en fonction au sein de la collectivité sur les considérations financières.

(1) Les aspects matériels

Ces transferts se sont traduits par une amélioration indéniable des conditions matérielles des agents, avec une élévation de leur rémunération et l'accès à des avantages sociaux inconnus ou inaccessibles auparavant.

Cette augmentation **des rémunérations** résulte essentiellement de la revalorisation quasi générale des régimes indemnitaires, plus favorables que dans la fonction publique d'État.

Cet aspect indemnitaire est particulièrement évident pour les personnels de l'Éducation nationale, même s'il diffère d'une collectivité à une autre. Le choix a été fait d'un alignement progressif sur les autres personnels sans distinction.

Sur l'importance de cet apport financier, les constats varient. Si dans certaines collectivités cette revalorisation n'atteint que 10 à 20%, ailleurs elle dépasse 50%, comme au conseil général du Nord où elle atteint 60 à 70% sur deux ans. Au conseil régional de Picardie, des agents ont vu leur régime indemnitaire presque doubler, passant de 50 à 90% (sans compter parfois la prime d'évaluation en fin d'année, qui peut représenter jusqu'à un treizième mois). Dans certains cas, le régime indemnitaire des agents aurait triplé. C'est d'autant plus remarquable que cette dépense n'a pas été compensée, ce qui a nécessité un effort financier très important de la part des collectivités.

Par rapport à la rémunération globale de l'agent, cela représente une augmentation substantielle qui peut aller jusqu'à un cinquième de celle-ci.

Même constat pour les agents des DDE : les départements leur ont garanti un niveau de rémunération équivalent à celle perçue à l'État, hors indemnités de service fait (heures supplémentaires et astreintes).

Cela entraîne parfois des effets inattendus ou problématiques. L'augmentation du régime indemnitaire des agents TOS est parfois aussi venue casser la correspondance existant entre la hiérarchie des salaires et la hiérarchie des fonctions dans l'établissement. Dans certains départements, le régime indemnitaire mutualisé pour les personnels de l'Équipement est paru parfois défavorable aux catégories A et B.

Par ailleurs, les collectivités ont mené une politique sociale conforme au droit, là où l'État s'était montré très laxiste alors qu'il est soumis aux mêmes obligations définies par le tronc commun des garanties du statut général des fonctionnaires. Le retard constaté dans l'application des avantages sociaux seraient du, selon les responsables du ministère à l'alignement du régime des TOS sur celui du corps enseignant !

Les agents nouvellement intégrés sont devenus bénéficiaires de l'ensemble des dispositifs préalablement existants dans les collectivités.

En matière de **médecine préventive**, les collectivités ont en particulier mis en place des visites médicales annuelles obligatoires et systématiques, là où les personnels ne voyaient au mieux un médecin agréé

que de temps en temps, avec un souci de prévention des maladies professionnelles.

Quant à la **formation**, outre les formations obligatoires (formation à l'hygiène et la sécurité, habilitations diverses, formation aux gestes et postures,...), les collectivités ont également proposé des formations de professionnalisation (restauration, accueil, entretien, équipes mobiles). Désormais, la formation est ouverte à tous et dispensée en proximité.

L'enquête menée par le CNFPT atteste l'ampleur des dispositifs rapidement mis en place. Elle témoigne « en creux » d'une pratique auparavant quasi inexistante ou uniquement pour les agents de la restauration. Selon un représentant syndical, « *avant il n'y avait pratiquement rien, les chefs de service n'envoyaient pas en formation, c'était une gestion académique* ».

Enfin, les agents ont eu, souvent pour la première fois, accès à certaines **prestations d'action sociale**.

Beaucoup de collectivités sont adhérentes au comité national d'action sociale (CNAS) pour les personnels des collectivités territoriales. Les agents des collèges et des lycées peuvent ainsi, par exemple, adhérer au comité des œuvres sociales (COS) de la collectivité, l'octroi des prestations étant traditionnellement orienté vers les agents à faible revenu.

Les enquêtes faites auprès de ces organismes révèlent que les chèques vacances en particulier ont rencontré un grand succès parmi les agents et qu'ils représentent souvent le montant le plus important de l'action sociale. Mais d'autres prestations sont aussi devenues accessibles comme les allocations de rentrée scolaire ou de garde d'enfant, les allocations prévoyance, les tickets restaurant pour les journées de permanence et les prêts à taux zéro.

Pour les cas de surendettement ou de difficulté financière, des fonds d'intervention sociale ou de secours exceptionnel sont mobilisés et un suivi spécial par les assistants sociaux est assuré au niveau de la collectivité.

(2) Un nouveau type de relations avec leurs employeurs

Surtout, les agents ont désormais **les avantages d'une gestion de proximité**. L'environnement de travail de ces personnels a considérablement évolué.

Selon toutes les enquêtes, ils apprécient particulièrement l'écoute et la disponibilité des interlocuteurs qui ont été mis en place par les structures régionales et départementales. La proximité des lieux de décision facilite, pour les agents, le recours à la collectivité employeur. Les agents apprécient d'avoir des interlocuteurs identifiés, disponibles et stables dans le temps.

La réactivité des employeurs est accrue avec une meilleure prise en compte des difficultés individuelles et une volonté de les régler. Les dispositifs mis en place permettent aussi de proposer rapidement des solutions

quand des problèmes se présentent. Ils ont aussi accès aux assistants sociaux, médecins, psychologues présents sur place.

Pour être au plus près des personnels, les collectivités ont souhaité mettre en place une communication directe avec les agents. Par conséquent, les agents ont le sentiment d'une reconnaissance de leur travail. L'intérêt qu'a porté la collectivité à leurs profils, aux conditions de travail, à leurs métiers, est perçu comme la preuve d'une véritable considération. La forte mobilisation des politiques lors du transfert a également participé de ce sentiment de reconnaissance.

La reconnaissance passe aussi par une valorisation de leur activité à l'extérieur. L'action de communication d'une collectivité sur les métiers des personnels des établissements d'enseignement à destination du grand public a largement été appréciée par les agents.

Le dialogue social a aussi été favorisé. Les collectivités se sont investies dans des relations de dialogue et de concertation avec les organisations syndicales et, finalement, il y a eu peu de relations conflictuelles entre syndicats et collectivités.

Une nouveauté a beaucoup marqué, pour des raisons autant symboliques que financières : l'arbre de Noël et les vœux du Président du conseil général (ou régional).

Lors de son audition, le Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, M. Bernard Derosier, a résumé **cette révolution** ainsi : « *Malgré les réticences de départ, l'ensemble des interlocuteurs considèrent aujourd'hui que l'intégration s'est faite dans de bonnes conditions. D'abord, parce qu'il y avait des avantages significatifs à la clé, notamment les avantages matériels, à travers le régime indemnitaire, une évolution de carrière accélérée, des prestations d'action sociale plus étendues, un suivi médical. J'ai vu, à titre personnel, dans mes responsabilités, des agents qui n'avaient pas vu de médecin pendant dix ou quinze ans, et à qui on a proposé une visite tous les deux ans pour vérifier leur état de santé. Cela a considérablement amélioré leurs conditions de travail. Les agents ont également apprécié la gestion de proximité qui prenait généralement les mêmes formes : on les associe à des vœux de début d'année, à des manifestations où ils se retrouvent, alors qu'ils étaient avant complètement ignorés dans leur établissement par leur administration de référence.* »

2. La démonstration par les collectivités territoriales de leur « savoir faire »

Un tel résultat n'aurait pas été possible sans la mobilisation exceptionnelle des collectivités d'accueil, qui ont su montrer leur réactivité et leur capacité d'adaptation.

a) La réactivité des collectivités territoriales

Toutes les **difficultés de fonctionnement des services concernés n'ont pas disparu du simple fait des transferts**, loin de là et la capacité d'adaptation des collectivités territoriales a été mise à l'épreuve.

(1) Les atouts de la gestion de proximité

Les collectivités ont su trouver des solutions de gestion innovantes.

Tout en garantissant une égalité de traitement avec les agents en place, il a été **tenu compte des spécificités propres** à chaque corps, afin d'assurer la continuité dans les fonctions exercées. Pour les agents DDE, par exemple, ce principe de continuité a prévalu, en particulier pour ce qui concerne la durée du travail et de repos ou l'organisation et de rémunération des astreintes hivernales et estivales.

Elles ont expérimenté, par exemple, une forme de **mutualisation des informations au niveau local**.

Cette mutualisation a d'abord eu lieu entre collectivités territoriales elles-mêmes (départements et régions d'un même territoire) avec par exemple, la négociation sur la répartition des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), des cités mixtes scolaires et des emplois supports ou la mutualisation de dispositifs et procédures : constitution d'un vivier collectif de candidatures pour faciliter les remplacements; partage des offres et élaboration de bourses de l'emploi sur le territoire pour élargir les possibilités de mobilité ; passation de conventions communes avec les centres de gestion pour la médecine préventive, ou avec le CNFPT pour le plan de formation...

Les collectivités ont procédé également à une multiplication des états des lieux socioprofessionnels afin d'éclairer leurs décisions.

Des audits sur les moyens et le personnel ont produit des grilles d'évaluation et des barèmes sur la base de ratios (nombre d'élèves par bâtiment, surface par agent d'entretien, nombre de repas par jour, etc.). Ces données ont notamment permis de déterminer les besoins en personnel par établissement, afin de répartir plus équitablement les dotations.

Des diagnostics sociaux ou des états des lieux réalisés par les syndicats alimentent les négociations avec le nouvel employeur.

Entre régions, départements et EPLE, les conventions s'appuient désormais sur les audits et les diagnostics pour contractualiser sur les objectifs (sécurité, qualité, équité...) et les moyens.

De nouvelles relations se sont également établies avec les organisations syndicales.

Des diagnostics sociaux ou des états des lieux réalisés par les syndicats alimentent les négociations avec le nouvel employeur. Observateurs en comités techniques paritaires dans une première phase, leurs représentants

sont, depuis les élections de 2008, élus, ce qui a modifié les équilibres au sein de ces instances. Si les chantiers relatifs aux conditions et au temps de travail n'ont été abordés qu'à partir de 2008-2009, celui du régime indemnitaire l'a été plus tôt. Des protocoles, chartes ou contrats de progrès social ont été signés par la plupart des collectivités.

L'information individuelle des personnels a été privilégiée : outre les échanges associant services et élus de la collectivité, des documents supports ont été réalisés de manière plus spécifique et les services de DRH ont cherché à répondre aux questions individuelles des agents. Le choix a été souvent fait de les associer très tôt aux structures paritaires (Comités Techniques Paritaires, Comités d'Hygiène et de Sécurité).

(2) Des résultats immédiats

Cette prise en compte concrète des difficultés individuelles a notamment conduit les collectivités à conduire, avec succès, une véritable politique de « *déprécarisation* » des personnels TOS.

Les transferts se traduisent, en effet, par un **recul de la précarité**, comme en témoigne la gestion par les collectivités des contrats aidés et non titulaires.

L'ampleur de ces emplois précaires, souvent sous forme de contrats à durée déterminée de 10 mois renouvelables, soulève d'ailleurs la question de la légalité de telles pratiques tolérées au sein des services de l'Etat.

Toutes les collectivités ont mené une politique de résorption de la précarité et d'intégration des agents non titulaires. Les collectivités ont mis en place à cet effet **des plans de titularisation à l'intention des agents contractuels**. Concernant la gestion de ces contrats, les collectivités ont d'ailleurs opté pour différentes stratégies :

- la non-reconduction des contrats aidés à échéance : avec pour objectif de résorber l'emploi précaire, certaines collectivités n'ont pas souhaité renouveler ce type de contrat et ont proposé aux agents des possibilités d'intégration au terme de leur contrat alors que selon certains témoignages « *certaines établissements fonctionnaient avec la moitié des effectifs en contrats aidés* ».

- la diminution du nombre de contrats : pour quelques collectivités, l'objectif a été de réduire le nombre de contrats aidés, mais sans les faire disparaître. Cela peut aboutir à la détermination a priori d'un nombre limité de contrats aidés par établissement.

- le maintien du stock de contrats aidés : d'autres collectivités ont fait le choix de conserver à l'identique le nombre de contrats transférés. Dans ce cadre, les emplois aidés sont conçus comme une réponse à un besoin social, et encadrés par des tuteurs, des formations et des dispositifs d'insertion très complets. Mais les contrats d'avenir, à destination des anciens RMIstes, sont

davantage privilégiés aux contrats d'accompagnement dans l'emploi, sur des postes d'aide cuisine ou d'aide à la maintenance technique.

Il s'agit d'un des nombreux résultats concrets de l'efficacité de la gestion locale.

b) Une amélioration indéniable du service public local

Le résultat est que globalement le service local a été amélioré. Deux dossiers difficiles le montrent aisément.

(1) La recherche d'une meilleure adéquation des ressources aux besoins

Pour les TOS, **les collectivités sont globalement inscrites dans une gestion individualisée et professionnalisante à travers un travail sur des outils d'évaluation et d'identification des métiers.**

La plupart du temps, les régions et les départements appliquent la procédure valable pour leurs autres agents. Dans tous les cas, ce sont les gestionnaires des EPLE qui réalisent l'évaluation annuelle des agents. Les collectivités ont souhaité former à l'entretien d'évaluation les gestionnaires et encadrants de proximité et leur fournissent des supports de type protocole ou guide de l'évaluation.

La volonté des collectivités est de mettre en place un management par objectif. Certaines ont même lié la réalisation des objectifs fixés à l'obtention d'une prime d'objectif pour motiver les agents et accélérer leur acculturation.

En tant que support d'échange entre évaluateur et évalué, les collectivités ont beaucoup travaillé sur la **définition des fiches de poste**. Ces outils permettent de définir des activités précises à partir desquelles peut se dérouler l'évaluation des agents.

Les collectivités ont également beaucoup travaillé sur des **cartographies des emplois et l'identification des métiers** dans des perspectives de reconnaissance et de professionnalisation des agents. Certaines ont œuvré à établir une correspondance entre le métier exercé et le grade occupé afin de gratifier les agents. En liant déroulement de carrière et parcours professionnel, l'objectif des collectivités est de mettre en place leur propre politique d'avancement.

(2) Un meilleur service rendu aux citoyens

Les collectivités territoriales ont relevé le défi de la **qualité du service public**.

Elles ont **suppléé à l'insuffisance des moyens** consacrés précédemment par l'État pour remplir de façon satisfaisante le service public : elles ont ainsi créé, par exemple, des postes de TOS supplémentaires pour accroître le ratio de remplacement de ces agents dans les établissements scolaires.

Par leurs recrutements, elles ont exprimé une certaine vision de la qualité du service public à rendre différente de celle de l'État dans un contexte qui ne doit pas être sous-estimé : les réformes des politiques publiques en cours se traduisent par des missions nouvelles, demandant des profils de postes qui n'existaient pas auparavant tant dans la fonction publique territoriale (comme par exemple l'instruction et du suivi de la prestation de compensation pour l'autonomie des personnes handicapées).

Par ailleurs, des investissements très lourds ont dû être engagés en particulier pour la remise à niveau des moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales du réseau « *arrivés à un état critique* », selon le rapport public de la Cour des Comptes publié dès 2000.

Comme l'a rappelé l'ARF, **le changement de gestion a eu des effets directs pour les usagers du service public**: le remplacement des agents, par exemple, et l'amélioration du délai de carence de 23 jours à moins de 15 jours.

Un exemple de cette amélioration du service public local est donné, en effet, par **la gestion de l'absentéisme**. Particulièrement important parmi les agents des collèges et des lycées, elle est devenue une activité à part entière pour les collectivités.

Plusieurs solutions ont été adoptées par les collectivités pour organiser les remplacements :

- Les collectivités ont cherché à mutualiser les remplacements sur leur territoire en constituant des équipes mobiles de remplaçants, disponibles immédiatement, particulièrement pour les cuisiniers.

- A partir de la base des contractuels, les collectivités ont constitué un vivier de candidatures, parfois mutualisé entre plusieurs collectivités. Les établissements peuvent y solliciter les candidatures les plus adaptées (adéquation au poste, proximité) en cas de besoin.

- D'autres collectivités ont mis en place des systèmes de conventionnement avec des associations, contactées directement par les établissements pour pourvoir aux remplacements.

Les collectivités se sont aussi intéressées de près aux causes de ce phénomène. Beaucoup mettent en place des enquêtes pour étudier cette problématique. Les causes identifiées sont liées en premier lieu à la maladie et à l'état de santé des agents mais aussi, et de façon non négligeable, à des problèmes de management. Certaines collectivités ont souhaité réaliser l'étude sur l'ensemble de la collectivité, de manière à ne pas stigmatiser ce public.

Pour réguler l'absentéisme, certaines collectivités ont donc mis en place des dispositifs spécifiques :

- des contre-visites médicales ciblées à partir d'un certain nombre d'arrêts, ou pendant les périodes durant laquelle les personnels seraient plus fréquemment absents ;

- d'entretiens de « ré-accueil » dans le cas de reprise de fonction au retour de l'agent, pour cerner les causes de démotivation ;

- l'impact sur la rémunération : si certaines collectivités ne font que s'interroger sur le bien-fondé de ce dispositif, d'autres ont mis en place un abattement pour absentéisme dans la prime de fin d'année.

La mise en œuvre des transferts de personnels a donc suivi un long processus mal évalué, complexe et parsemé d'obstacles. Ces transferts n'auraient pas pu être menés à bien sans la mobilisation exceptionnelle des collectivités d'accueil.

Cinq années plus tard, le bilan fait apparaître un état des lieux des agents « avant » et « après transfert » (conditions de travail, action sociale, médecine préventive, formation, dialogue social...) qui est loin d'être en défaveur des collectivités territoriales pourtant souvent traitées avec condescendance et scepticisme de la part des administrations centrales.

Ces collectivités ont fait la démonstration de leur savoir faire en matière de gestion des ressources humaines et plus largement en tant que gestionnaires de services publics.

II. DES TRANSFERTS DONT LES VÉRITABLES ENJEUX SONT A VENIR

Le « *pari réussi* » reste cependant à installer dans la durée. La mise en œuvre de ces transferts de personnels a, en effet, révélé les véritables enjeux pour les collectivités :

- structurels d'abord, avec un impact non seulement sur les services de ressources humaines, mais aussi sur l'ensemble des administrations locales ;

- financiers surtout, car le constat initial d'un écart entre les dépenses et les recettes transférées est allé en s'accroissant alors même que les transferts induisaient leur propre dynamique d'augmentation.

A. RÉUSSIR SUR LE LONG TERME LA GESTION STRUCTURELLE DES PERSONNELS

Si les personnels découvrent maintenant certains inconvénients à leur nouvelle situation statutaire, les collectivités se trouvent confrontées pour leur part à des défis de gestion d'une ampleur inédite.

1. Assurer une gestion dynamique des carrières des personnels

Lorsqu'ils sont interrogés sur les critiques à apporter à leurs transferts, les agents intégrés à la FPT évoquent principalement la mobilité et le déroulement de carrière.

a) Les contraintes liées aux cadres d'emploi spécifiques

Plutôt que d'intégrer les agents TOS de catégorie C à des cadres d'emplois d'agents techniques déjà existants, le Gouvernement a choisi de créer trois nouveaux cadres d'emplois au sein de la filière technique, afin qu'ils continuent à bénéficier de leurs avantages acquis, tels que les vacances scolaires et de garantir le rattachement de ces agents à la fameuse « communauté éducative ».

L'intégration des agents a ainsi nécessité l'adoption de six décrets, soumis pour avis à la Commission commune de suivi des transferts de personnel et au CSFPT, puis publiés en décembre 2005. Ce dernier a émis un avis négatif estimant **que ces cadres d'emplois spécifiques étaient une erreur qui était susceptible d'handicaper la carrière de ces agents**. Comme M. Derosier l'a rappelé, « *l'objectif de cette opposition du Conseil supérieur était non pas de manifester de la défiance vis-à-vis des agents, mais de considérer qu'on était à contrecourant des principes du statut de la fonction publique territoriale et que cela aurait comme conséquence de créer un handicap dans l'évolution de carrière de ces agents.* »

Le choix de créer un cadre d'emplois spécifiques pour les personnels TOS fait actuellement l'objet d'une double critique :

(1) Le plafonnement des carrières

Si l'avancement est plus rapide dans la fonction publique territoriale, le plafond est vite atteint. Les agents progressent plus vite dans leur cadre d'emplois mais la promotion reste bloquée. Certaines collectivités ont entamé une réflexion sur l'ouverture vers la catégorie B, mais sont restreintes par leurs capacités financières.

Cette question se pose notamment pour les cuisiniers des EPLE. Certains chefs cuisiniers, à la tête de services de restauration importants, évoluent vers des fonctions de gestion et mériteraient amplement d'accéder à la catégorie B. Le problème est particulièrement prégnant pour ce métier, pour lequel les collectivités rencontrent de réelles difficultés à recruter.

L'enquête du CNFPT susmentionnée relève également une évolution notable du rôle des syndicats qui assurait parfois, de fait, une certaine forme de « cogestion ». Ces derniers estiment que les critères appliqués désormais par les collectivités sont plus « opaques » par rapport au barème utilisé à l'Éducation nationale, qui avec sa logique mathématique, était censée garantir une certaine équité de traitement.

(2) Les limites à la mobilité

La mobilité entre établissements est rendue plus difficile. Auparavant, les mutations étant académiques, les agents pouvaient facilement passer d'un lycée à un collège. Aujourd'hui, les mutations, au sein d'un même bassin d'emploi, entre un lycée géré par la région et un collège géré par le département, sont moins faciles et systématiques.

En outre, la mobilité **ne s'effectue plus selon les mêmes règles.**

La mobilité des agents de l'Éducation nationale obéit au principe de la mutation, c'est-à-dire que les agents peuvent formuler des vœux une fois par an, inter et intra-académie, selon un calendrier fixe et un barème prédéterminé. Ce barème attribue des points en fonction des situations des agents, qui permettent de classer les demandes et d'organiser les possibilités de mutation.

Dans la fonction publique territoriale, il appartient à l'agent d'identifier les postes vacants, d'y postuler et de se présenter à un entretien devant un jury de sélection. Les critères de sélection des collectivités reposent sur des profils de compétence et non sur le barème établi par l'Éducation Nationale. Ils tendent à privilégier l'expérience, le parcours et la motivation de l'agent dans les candidatures. Les gestionnaires et chefs d'établissement sont largement associés aux jurys, et la décision est prise conjointement avec la DRH. Le transfert oblige donc à un véritable changement culturel pour les personnels.

Dans ce contexte, **le maintien de cadres d'emplois spécifiques est en débat**. Beaucoup de représentants syndicaux ont fini par demander leur suppression et l'intégration des agents des EPLE dans les autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. L'idée serait également de faciliter le passage entre lycées et collèges, même si vos rapporteurs ne sous-estiment pas le fait que les situations et les besoins sont très disparates selon que l'on travaille en zone urbaine ou rurale.

b) De nouvelles attentes de la part des personnels

Au fil du temps, les collectivités territoriales sont déjà ou vont être rapidement confrontées à de nouvelles attentes, voire exigences, de la part de ces personnels longtemps délaissés, mais difficiles à satisfaire compte tenu du contexte financier contraint.

L'égalité complète de traitement conduit, par exemple, à une demande d'alignement complet des systèmes de primes.

Le débat sur l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est actuellement ouvert. Le décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 a instauré une indemnité d'administration et de technicité (IAT), qui peut être attribuée aux fonctionnaires de catégorie C, ainsi qu'aux fonctionnaires de catégorie B rémunérés sur la base d'un indice brut inférieur ou égal à 380. Suivant les dispositions réglementaires, le montant moyen de l'IAT est calculé en appliquant un coefficient multiplicateur, compris entre 1 et 8, à un montant de référence annuel. Si les agents territoriaux de catégorie C bénéficient d'un coefficient de 5 à 6, il avoisine seulement 2 en moyenne pour les TOS.

Deux autres exemples illustrent les sollicitations nouvelles dont les collectivités sont l'objet.

(1) La formation

En matière de formation, les collectivités ont dû fournir un effort considérable à destination des agents des établissements d'enseignement car elles ont constaté d'importants déficits, et particulièrement concernant les formations réglementaires.

Une approche spécifique a été généralement retenue pour les TOS. Les collectivités ont d'abord défini des priorités collectives. L'objectif est désormais que tous les agents aient été formés au moins une fois, et des formations sont désormais dispensées pour tout nouveau recrutement.

Afin de rendre ces formations accessibles, elles sont de plus en plus délocalisées sur site et dispensées le plus possible en proximité des agents.

Au delà des formations obligatoires, les demandes se sont élargies et les personnels sont devenus très demandeurs de formations diverses : préparation aux concours, management d'équipe, informatique, hygiène et sécurité...

(2) Le reclassement

La problématique du reclassement touche entre 20 et 30 % des personnels TOS. Plusieurs solutions ont été adoptées par les collectivités pour organiser les remplacements :

- les collectivités cherchent à mutualiser les remplacements sur leur territoire en constituant des équipes mobiles de remplaçants, disponibles immédiatement, particulièrement pour les cuisiniers.

- à partir de la base des contractuels, les collectivités constituent un vivier de candidatures, parfois mutualisé entre plusieurs collectivités. Les établissements peuvent y solliciter les candidatures les plus adaptées (adéquation au poste, proximité) en cas de besoin.

Mais leur périmètre limité d'intervention restreint de fait les possibilités de trouver les postes adaptés.

Les collectivités rencontrent d'importantes difficultés à trouver des postes qui correspondent au profil des agents. Du fait de la structure de leurs effectifs, les régions et départements sont des collectivités qui offrent peu de possibilités de reconversion pour des agents ayant peu ou pas de qualification. Cette difficulté est renforcée par une certaine résistance des agents à la mobilité hors établissements scolaires.

2. Des défis majeurs pour les collectivités territoriales

Le sentiment général est d'abord que les **problématiques de gestion vont perdurer bien au-delà du transfert effectif des agents**, avec l'émergence de questions spécifiques qui ont été rappelées comme la santé au travail ou les accidents du travail. Ensuite il apparaît que ces transferts ont un impact général et en profondeur sur les services locaux.

a) La transformation des administrations locales

Avec les transferts, les directions des ressources humaines ont pris une nouvelle ampleur. Mais l'impact des transferts va bien au-delà

(1) Un impact profond sur l'ensemble des services

Au-delà de l'aspect quantitatif, l'intégration de ces agents représente aussi une évolution importante de la nature de l'activité des régions et départements. L'arrivée des agents TOS a notamment bouleversé profondément les anciennes directions de l'Éducation, par exemple. Il en est de même pour les Direction des routes et des infrastructures avec les personnels DDE.

Ces transferts ont des conséquences sur toutes **les directions support** (Direction des Moyens et du Patrimoine, Direction des Finances et des Affaires Juridiques) qui sont également directement touchées par les effets de l'Acte II.

Cet impact va de l'augmentation des effectifs à gérer (même avec le renfort des agents administratifs transférés), des sites sur lesquels exercent les agents de la collectivité, des flux de mandats à traiter aux problématiques nouvelles en matière d'assurance, des marchés et des contentieux etc.

Il entraîne des réflexions organisationnelles prospectives indispensables mais « chronophages » : démarches de progrès, projets de mutualisation de la gestion patrimoniale, conditions d'optimisation des prestations logistique, schéma directeur informatique...

(2) Une culture collective à construire

Les changements sont tels qu'on parle d'un changement de nature des collectivités, au point que s'agissant des régions, on semble être passé en peu de temps d'une « administration de mission » à une « administration de gestion ». Depuis 2005, les régions ont vu leurs effectifs progresser en moyenne de 50 % par an. Si ces recrutements ne sont pas uniquement le résultat des transferts, le calendrier n'est pas fortuit.

Mais le sentiment d'appartenance à la collectivité d'accueil reste à construire.

Les collectivités s'y emploient alors que le « *choc culturel* » est encore sensible. En témoignent les réactions aux règles de mobilité dans la FPT. La référence au barème appliqué à l'Éducation nationale est encore très prégnante et, en comparaison, le dispositif territorial est considéré comme relativement arbitraire. Comme le relève le CNFPT, « *la nécessité pour les agents de défendre leur candidature devant un jury est associée à une démarche « commerciale », jugée à l'opposé des valeurs du service public.* »

Pour les TOS, il est certain que tant que la seule perspective des agents reste l'établissement, il leur sera difficile d'acquiescer pleinement la culture de la collectivité.

Cette culture collective est d'autant plus difficile à construire que les politiques d'avancement et d'encadrement sont en rodage et qu'il reste des problèmes statutaires à régler.

b) Des questions essentielles non réglées

Au-delà, deux sujets difficiles n'ont pas trouvé de solutions satisfaisantes.

(1) Les impasses de la double autorité

Vis-à-vis des personnels TOS, la **difficulté principale est l'existence d'une double autorité**, une autorité fonctionnelle et une autorité hiérarchique au sein des établissements, qui entraîne plusieurs inconvénients :

- cette situation introduit une confusion sur les prérogatives de chaque autorité. Le Président d'un conseil général considère les TOS comme ses employés alors que pour ces derniers la hiérarchie directe est restée à l'État ;

- face à cette confusion, certains agents ont tendance à jouer sur cette dichotomie en fonction de leur intérêt du moment ;

- la suspicion s'installe parfois lorsque l'intervention de la collectivité est vécue comme une ingérence, voire une concurrence par les anciens gestionnaires. De leur côté, les collectivités ont été confrontées à la rétention d'information de certains gestionnaires.

S'il y a eu une amélioration des relations, les problèmes liés à cette double autorité persistent. Parmi les plus criants, il faut souligner la lourdeur évidente des procédures et le cas de conflits internes dans lesquels les gestionnaires ou les chefs d'établissement sont mis en cause. La collectivité n'a aucune autorité dans ce domaine, alors même qu'il s'agit de la gestion de leurs agents.

Ces difficultés témoignent de pratiques et de cultures différentes, en matière de modes de management et de communication, entre les collectivités et les équipes de direction des établissements d'enseignement.

Les inconvénients de l'autorité partagée

Les témoignages sur les difficultés liées à l'autorité partagée sont nombreux.

Le rapport du CNFPT (avril 2010) énonce deux pratiques particulièrement révélatrices des tensions induites par la double autorité: les feuilles de paie et l'évaluation et la notation annuelle des agents.

- Les feuilles de paie : *« Un point spécifique a posé problème : la distribution des feuilles de paie. Avant, les gestionnaires recevaient les feuilles de paie et les distribuaient aux agents. Maintenant, elles sont directement envoyées aux agents, sous enveloppes fermées »*. Pour les collectivités, *« cette décision a été prise, d'une part, car il s'agit d'une information personnelle, et d'autre part, pour éviter de diffuser le montant des régimes indemnitaires, notamment auprès des agents administratifs des établissements »*. Du point de vue de l'équipe de direction, *« les principaux et gestionnaires n'ont plus aucun accès aux bulletins de paie, alors qu'ils sont les interlocuteurs des agents sur ce point. Du coup on ne peut pas avoir de rôle de proximité »*.

- L'évaluation et la notation annuelle des agents : l'évaluation est menée par l'équipe de direction de l'établissement d'enseignement mais la décision revient, en tant qu'autorité hiérarchique, à la collectivité. Dans la plupart des cas, les collectivités ont modifié les modalités d'évaluation en cours dans les établissements, en appliquant leurs propres procédures internes.

Mais ces nouvelles procédures ne conviennent pas toujours aux équipes de direction. Certains sont plus dubitatifs quant à l'adaptation de cette nouvelle procédure aux profils des agents de l'établissement. Selon un gestionnaire cité dans l'étude, *« l'évaluation, c'est ubuesque. Il s'agit d'un formulaire de 10 pages, comprenant des rosaces, des objectifs à fixer. On a des difficultés à poser des objectifs pour le ménage. En plus, ce sont des entretiens au bout desquels on n'a rien à donner. C'est de l'hypocrisie »*. Et les évaluations sont également mal vécues par les équipes de direction quand leurs appréciations ne sont pas prises en compte.

Dans les départements, l'autorité partagée entre le Conseil général et les Principaux des collèges dans les départements multiplie les contraintes, comme l'indique la DRH du département du Doubs :

- dans la **gestion quotidienne** : le sentiment est celui d'un alourdissement des circuits et des procédures, avec une difficulté pour l'employeur pour s'adresser directement à ses agents. Par ailleurs, les gestionnaires expriment un sentiment de méconnaissance des règles inhérentes à la fonction publique territoriale, quand les services du département ne maîtrisent pas, en retour, les modes de fonctionnement de la fonction publique d'État ;

- en matière **d'hygiène et de sécurité** : l'absence de publication du décret relatif aux conditions de mise en œuvre des règles de santé et de sécurité au travail dans les établissements publics locaux d'enseignement conduit à une situation « floue » ne permettant ni au département ni aux chefs d'établissement de pouvoir assurer les responsabilités qui sont les leurs en la matière (formation incendie, formation de l'agent chargé de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité – ACMO, par exemple) ;

- en cas de **conflit** entre un agent départemental en fonction dans un collège et le chef d'établissement ou le gestionnaire : chacune des hiérarchies concernées doit pouvoir être mobilisée pour construire une réponse qui puisse satisfaire, dans la mesure du possible, chacune des « parties » ;

Enfin, les rencontres associant représentants du Conseil Général, de l'Éducation nationale et des agents des collèges laissent parfois le **sentiment de « règlements de comptes » qui perdurent entre les agents et leur administration d'origine**. Le Conseil Général est alors comme « **pris en otage** » dans un conflit qu'il n'a pas les moyens de résoudre (par exemple, lorsque les agents expriment le sentiment de ne pas avoir été « bien traités », etc.).

Vos rapporteurs estiment donc nécessaire aujourd'hui de procéder au transfert des gestionnaires (collèges) ou les intendants ainsi que leurs collaborateurs sous l'autorité unique de l'exécutif local.

Ce transfert est logique et aurait dû être décidé dès le départ : le travail avec les collectivités représente une grande partie de leur activité et les collectivités gèrent déjà le patrimoine, les actions de fonctionnement, l'équipement et le personnel TOS. Dans les faits, la partition existe puisque ces personnels n'interviennent pas sur les aspects pédagogiques.

(2) L'existence de doublons avec les effectifs de l'État

Une des aspects contestés, à juste titre, de ces transferts est la création de doublons administratifs alors **qu'on aurait pu en attendre de gains de productivité**.

Or, comme le note la Cour des Comptes, l'une des caractéristiques de la deuxième décentralisation a été de **maintenir le partage des compétences entre les différents échelons de pouvoirs publics**.

L'État reste le garant de normes et dispositifs nationaux, mais aussi un « *acteur territorial imbriqué avec les autres pouvoirs agissant au plan local* ».

En matière de transports routiers, par exemple, l'État veille à la cohérence du réseau « au titre des itinéraires » pour lesquels il a récemment créé des directions interdépartementales des routes. Il reste également en charge de la définition et du respect des normes de sécurité de ces infrastructures. En matière de formation, il fixe le cadre qualitatif et exerce le contrôle pédagogique. L'exercice des missions tant normatives que conceptuelles conduit l'État à conserver des personnels et des services sur les territoires.

Une autre source de doublons entre l'administration de l'État et les collectivités territoriales est **liée au périmètre retenu pour les transferts de services**.

En matière de voirie nationale, par exemple, seuls les personnels en poste départementaux ont été transférés, alors même que certaines des compétences étaient exercées par des agents des directions régionales de l'équipement. De même, si la gestion des agents TOS était principalement assumée par les services académiques, la réalisation de la paie était effectuée par des personnels de la direction générale de la comptabilité publique (devenue DGFIP), qui n'ont pas été transférés.

Dans certains cas, ces doublons sont directement liés au fait que les **transferts n'ont pas été assez loin**: outre le cas des intendants des collèges et lycées (ou leur collaborateurs) qui auraient dû être transférés pour éviter la double autorité actuelle ; il faut citer celui des personnels des centres d'information et d'orientation (CIO), dont le rôle consiste notamment à favoriser l'accueil des jeunes, auraient pu aussi relever des régions qui exercent des compétences en matière de formation professionnelle.

Autre exemple, l'efficacité du transfert des personnels portuaires à quai est limitée par les compétences restées à l'État en matière de police de la mer. Ce partage a généré des dépenses d'investissement nouvelles : achat de véhicules, de matériel informatique et de communication, sans compter le recrutement pour compenser l'absence de transfert des emplois supports...

Vos rapporteurs estiment donc que le reproche fait aux collectivités territoriales concernant la progression des effectifs de la fonction publique territoriale est « **un mauvais procès** ».

On ne peut établir une corrélation complète entre les transferts de compétences et la progression des effectifs de chaque niveau de collectivité. **En effet, cette progression est particulièrement forte pour des échelons territoriaux qui ne sont pas concernés au premier chef par la décentralisation.** La croissance totale des effectifs de 62,8% dans les collectivités territoriales entre 1980 et 2006 se décompose en une hausse de

47,5% dans les communes et de 147% dans les structures intercommunales qui n'ont été concernées que de façon marginale par ces réformes.

Par ailleurs, en refusant certains transferts d'emplois ou de fractions d'emplois, **l'État a contraint à des créations d'emplois dans la fonction publique territoriale**. De 1980 à 2006, les effectifs totaux de l'État ont eux-mêmes augmenté de +16,16% et l'acte I de la décentralisation a eu très peu d'impact sur les effectifs de l'État.

Sur cette forte dynamique de l'emploi public, le rapport de la Cour des comptes admet d'ailleurs, *in fine*, que ce sont plutôt **les mesures d'accompagnement de la décentralisation** (reconstitution rétroactive des effectifs, multiplication des structures de gestion...), **l'extension des périmètres publics, enfin le maintien, voire avec l'intercommunalité la création de nouveaux échelons de collectivités, qui expliquent l'envol des effectifs locaux que le processus stricto-sensu de décentralisation**.

On constate d'ailleurs en 2009 une hausse plus modérée des dépenses de personnel des régions et des départements qui progressent respectivement de 14,2% et de 7,4%.

Cette croissance, moins dynamique que les années précédentes, provient en partie de l'achèvement des transferts de personnels, mais aussi d'une gestion contrainte des ressources humaines dans un contexte financier délicat.

En conclusion, d'une part, le mouvement de forte croissance de l'emploi local au niveau des départements et des régions est en train de se terminer, du fait de l'achèvement des transferts, et l'année 2010 se rapproche d'un étiage normal d'augmentation. L'évolution à venir viendra davantage de strates de collectivités non touchées par les transferts de décentralisation, à savoir les communes et les intercommunalités.

D'autre part, il est impossible de trancher le débat sur l'évolution des charges de personnel hors décentralisation, car il existe une « zone grise » de transfert liée aux transferts indirects et à la nécessité d'une remise à niveau des services transférés et à l'impact indirect des transferts de personnels.

Mais à défaut de référentiel commun, le débat est à proprement parler sans fin.

B. DÉGAGER LES MOYENS FINANCIERS NÉCESSAIRES POUR ÉVITER QUE CES TRANSFERTS NE DEVIENNENT « DES BOMBES À RETARDEMENT »

Le rapport de l'Observatoire de la décentralisation de 2006 faisait état d'un « bilan financier incertain ». Désormais, les collectivités territoriales en sont sûres : les transferts de personnels représentent un coût très élevé.

A l'époque, le rapport identifiait au moins trois sources d'inquiétudes : les conditions incertaines d'application de certaines

compensations, l'inadéquation des recettes transférées, l'existence de « coûts cachés »¹.

Le rapport de la Cour des comptes sur la conduite par l'État de la décentralisation est venu confirmer, souvent en pire, les craintes initiales étayant le constat d'un processus coûteux pour les finances publiques et absolument pas maîtrisé pour l'avenir.

1. Un bilan financier largement sous-évalué

Un bilan financier complet apparaît impossible. D'une part il a fait l'objet d'au moins six lois de finances avec des ajustements incessants. D'autre part, entre les dépenses mal compensées, celles qui n'ont pas été compensées du tout et les dépenses induites par les transferts, le décomptage est toujours contestable.

Officiellement, pour les TOS, on parvient à un montant de compensation globale de 2,66 Mds€, dont 1,397 Mds€ pour les régions et 1,263 Mds€ pour les départements. Pour les ex-DDE, ce montant s'élève à 961,651 M€. Le total, avec les autres transferts, avoisine donc **3,6 Mds€**.

Mais fondamentalement les ministères ne sont pas en mesure de déterminer les charges réelles liées aux transferts puisque seules les collectivités peuvent identifier précisément les dépenses avant 2002 et celles constatées aujourd'hui.

Compensations versées au titre des compétences transférées depuis 2005

Selon le rapport de l'Observatoire des finances locales 2010, les transferts de compétences liés à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 étaient estimés lors de son adoption par le Parlement à **8,18 Md€**, les principaux montants portant sur la **voirie** (1,1 Md€), **l'enseignement** (2 Md€), avec notamment les TOS (1,75 Md€).

Après les importants transferts réalisés en 2007 et 2008, avec notamment la majeure partie des transferts des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'Éducation nationale, l'année 2009 a été marquée par un ralentissement du rythme de décentralisation, les principaux transferts concernant la voirie et l'enseignement étant bien avancés.

En 2010, la réduction des compensations additionnelles se confirme en lien avec le calendrier des transferts : les départements perçoivent 80 M€ supplémentaires au titre de la TIPP et de la TSCA et les régions 21M€ au titre de la TIPP.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances Locales 2010

¹ Sans compter l'impact de la dégradation possible des comptes de la CNRACL en fonction de la nouvelle pyramide des âges des nouveaux entrants.

a) *Un dispositif de compensation financière insatisfaisant*

Sur le plan financier, les collectivités territoriales bénéficiaient pourtant d'une garantie financière « forte » voulue par le législateur au terme de vifs échanges avec le Gouvernement.

(1) Malgré des garanties initiales fortes...

D'une part, en application de **l'article 72-2 de la Constitution**, « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

On rappellera que les principes de cette garantie financière sont :

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

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

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

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

Enfin, parmi les garanties prévues, il faut citer **la clause de sauvegarde**.

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

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

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

(2) ...une compensation très en-dessous des charges réelles

A l'issue de ces cinq années d'activité, la CCEC a incontestablement facilité la mise en œuvre de la décentralisation en faisant de ce lieu un espace d'échanges, **d'information, d'explication, voire de pédagogie**, et en produisant des bilans complets actualisés, qui constituent autant de pièces

essentielles de la mémoire des processus de décentralisation. Son Président n'hésite pas à parler de la CCEC comme « *l'instance de référence en matière de compensation et de décentralisation* ». La CCEC a notamment eu le mérite d'institutionnaliser une méthode de travail avec un traitement des dossiers, selon un mode d'évaluation des compensations renouvelé et concerté entre l'État et les représentants des collectivités.

En matière de compensation des transferts de personnel, à ce jour, 100 arrêtés interministériels ont été approuvés par la CCEC, à l'issue d'arbitrages parfois serrés et toujours très techniques :

Ainsi, les charges transférées depuis 2005 au titre de la loi du 13 août 2004 s'élèvent au total, en loi de finances pour 2010 pour les compétences transférées et les services partagés, à 5,968 Mds€, dont 3,195 Mds€ en faveur des régions sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et 2,773 Mds€ en faveur des départements sous forme de taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et de TIPP.¹

Un grand nombre de questions ont pu être réglées au niveau de la CCEC sans trop de difficultés.

Au sein de cette instance, il convient aussi de souligner que la parité élus de la commission a réussi à « faire bouger les lignes » à maintes reprises, notamment sur la référence à la moyenne triennale des dépenses antérieures. Le Gouvernement a accepté de répondre parfois favorablement, comme par exemple sur les charges patronales, les dépenses dites sociales (médecine préventive, formation) et certaines dépenses annexes de fonctionnement (informatique).

Les points d'accord au sein de la CCEC

– la **rémunération** des agents : la compensation s'effectue sur la base du coût exact des agents, la collectivité territoriale devant avoir précisément les moyens de payer l'agent transféré au même niveau que ce qu'il aurait coûté à l'État s'il n'avait pas opté ;

– les charges patronales : la compensation des personnels se fait, s'agissant **des cotisations « patronales »**, sur la base des dépenses supportées par les collectivités territoriales. Ainsi, la compensation est établie soit sur la base du coût correspondant aux cotisations CNRACL et assimilés (taux de 27,3 %) s'agissant des agents intégrés à la FPT, soit sur la base des cotisations effectivement supportées par les collectivités locales (taux de 62,14 % au 1^{er} janvier 2010) s'agissant des agents détachés ;

– les **dépenses sociales** : les dépenses annexes liées au fonctionnement courant des structures, ainsi que la nouvelle bonification indiciaire NBI, sont également intégrées dans le calcul du droit à compensation. S'agissant des **dépenses de médecine préventive**, et notamment de la compensation de la visite médicale, le droit à compensation est calculé non sur la base des dépenses de l'État au cours des trois dernières années mais dans le souci de permettre aux collectivités territoriales d'appliquer les obligations de la FPT en la matière ;

¹ Source : La CCEC, Rapport d'activité 2005-2009

– **les dépenses de formation** : la compensation des ces dépenses est égale à 1 % de la masse salariale (hors cotisations patronales) s’agissant des personnels TOS de l’Éducation nationale et du ministère de l’Agriculture et des personnels des services régionaux de l’inventaire général du patrimoine et des services des affaires sanitaires et sociales, et se fait sous forme d’un transfert de personnels et de crédits s’agissant des personnels de l’Équipement ;

– **les comptes épargne temps** : les CET acquis au moment du transfert de services sont compensés en une seule fois, au moment du transfert effectif aux collectivités territoriales des premiers agents ayant opté ;

– **les frais de fonctionnement des services** : la méthode d’évaluation de la compensation s’effectue sur la base d’une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur, sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences. S’agissant des loyers, lorsque l’État est locataire de l’immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base de l’année précédant le transfert de service ;

– **les postes « disparus »** : répondant à la clause de sauvegarde introduite par l’article 104 de la loi du 13 août 2004, ces postes sont compensés sur la base du coût d’un « pied de corps », en fin de processus à l’expiration de la période de droit d’option, soit le 1^{er} janvier 2009 s’agissant des postes relevant du ministère de l’Éducation nationale et le 1^{er} janvier 2010 s’agissant des postes relevant du ministère de l’Équipement.

Certains sujets, en revanche, ont fait l’objet de désaccords durables et d’arbitrages défavorables aux collectivités. Il faut citer notamment le cas des postes vacants ou disparus, du treizième mois ou encore celui des contrats aidés. Ces exemples sont illustratifs des retards, des calculs « au rabais » et des contraintes juridiques et politiques qui ont empêché une compensation intégrale des transferts.

Les principaux sujets de désaccords au sein de la CCEC

- Les postes vacants ou disparus

En ce qui concerne, la **compensation des postes vacants**, l’État compense les emplois vacants de TOS sur la base du nombre exact de postes vacants constatés au 15 septembre de l’année, en tenant compte de la durée moyenne constatée de vacance de ces postes. La compensation est calculée sur la base du coût « en pied de corps » et intègre les taux de cotisations sociales des collectivités territoriales.

La CCEC s’est prononcée, à de nombreuses reprises, contre ces modalités de calcul, demandant la compensation de ces postes sur **la base du coût moyen**. L’arbitrage du Premier ministre a confirmé la position initiale du Gouvernement.

S’agissant de la compensation des postes disparus, lors de la séance de la CCEC du 14 novembre 2006, la parité « élus » a accepté une compensation des postes « disparus » (issus de la clause de sauvegarde comparant les emplois transférés au 31 décembre 2002 et au 31 décembre de l’année précédant le transfert), en fin de période sur la base du coût « en pied de corps ».

La compensation de ces postes n’est finalement intervenue qu’en loi de finances pour 2009 s’agissant des postes relevant du ministère de l’Éducation nationale,

et est intervenue en loi de finances pour 2010 s'agissant des postes relevant du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Agriculture (personnels TOS des lycées agricoles). De même, la compensation des emplois vacants intermédiaires et des postes disparus due au titre du transfert des personnels des affaires sociales n'a pu être réglée qu'en 2009.

Après l'intervention d'une mission d'inspection IGA/IGF/IGAS en 2007, les modalités de mise en œuvre et de compensation de ce transfert de services avaient fait l'objet d'un arbitrage par le cabinet du Premier ministre en novembre 2007.

A la suite de cet arbitrage, le ministère des Affaires sociales a indiqué, lors de la CCEC du 13 novembre 2008, d'une part que la dette due au titre des emplois constatés vacants sur la période 2004-2008 serait échelonnée avec un premier versement en gestion en 2008. D'autre part, il a confirmé que les emplois « disparus » (différentiel d'effectifs constaté entre les 31 décembre 2002 et 2004) seraient compensés en fin de période d'option (en 2012), à l'instar des autres transferts.

La parité « élus » s'était unanimement déclarée opposée à ces deux mesures qui reportaient encore le versement de la compensation due, et avait demandé que ces questions soient à nouveau soumises à l'arbitrage du Premier ministre.

Mais, s'agissant des emplois disparus, l'arbitrage initial a été confirmé et s'agissant de la dette des emplois vacants intermédiaires, un nouvel échéancier a été proposé sur deux ans (à hauteur de 6,54 M€ en 2010 et de 4,61 M€ en 2011). Et malgré les vives contestations des élus et leur demande répétée d'un remboursement immédiat de cette dette, c'est ce même échéancier qui a de nouveau été présenté en séance le 26 novembre 2009¹.

- Le treizième mois

Le débat porte sur la compensation du treizième mois qui est versée dans certaines collectivités mais qui n'existe pas dans la fonction publique d'État.

La parité « élus » de la CCEC a souhaité que cette question soit tranchée par le Conseil d'État en sa qualité de conseil juridique du Gouvernement. Le Premier ministre a donc, en juin 2006, saisi le Conseil d'État. Celui-ci a rendu son avis le 29 août 2006.

Mais le Conseil d'État a considéré que « *la charge supplémentaire, supportée par celles des collectivités et ceux des établissements qui avaient mis en place, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, des avantages ayant le caractère de complément de rémunération mentionnés à l'article 111 de cette dernière loi (le treizième mois) (...) n'est donc, en tout état de cause, pas au nombre de celles dont les dispositions précitées imposent la compensation financière par l'État* ». A la demande de la parité « élus », un nouvel arbitrage du Premier ministre a été sollicité sur cette question mais la position donnée lors du premier arbitrage a été confirmée.

- Les contrats aidés

Les élus considèrent que l'État assurait l'exercice des compétences transférées en recourant à des contrats emploi solidarité (CES) – contrats emploi consolidé (CEC).

¹ Les revendications des élus ont alors trouvé un écho direct au Parlement, dans la mesure où le président de la CCEC, député du Tarn, a fait adopter avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale deux amendements au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2009 prévoyant le règlement immédiat de la dette des emplois vacants (11,06 M€) et disparus (2,6 M€) du ministère des Affaires sociales, à l'égard des départements (13,15 M€) et des régions (0,53 M€).

Ceux-ci sont donc, selon la parité « élus », une composante à part entière des moyens que l'État consacrait à l'exercice des compétences transférées. L'État se doit donc, selon les élus, de transférer la totalité de ces moyens, y compris la part dite « politique de l'emploi ». Or, l'État considère que la politique de l'emploi, à laquelle l'Éducation nationale contribuait, n'a pas été décentralisée et qu'en transférant la seule part « employeur », l'État transfère bien la totalité des moyens qu'il consacrait.

L'arbitrage du Premier ministre a confirmé la position initiale du Gouvernement même si des mesures ont été adoptées en faveur des contrats aidés dans le cadre du plan de relance (+ 260 000 contrats supplémentaires) pour permettre une baisse des coûts des contrats pour les employeurs du secteur non-marchand.

- Le surcoût lié pour les collectivités territoriales à l'augmentation des cotisations retraite :

En ce qui concerne enfin la question du surcoût lié pour les collectivités territoriales à l'augmentation des cotisations retraite pour les personnels détachés, les collectivités territoriales devront supporter le surcoût lié à l'augmentation du taux de cotisation, même si elles devraient être gagnantes à terme, au fur et à mesure des départs à la retraite et de leur remplacement par des agents qui se verront appliquer le taux de la CNRACL.

Source rapport 2005-2009 CCEC

On constate d'abord **une lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution**, comme l'illustre l'exemple récent de la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE) et par une connaissance tardive, par les administrations d'État, de la situation budgétaire des collectivités territoriales en général, et des départements en particulier.

Une autre lacune du mécanisme de compensation financière réside dans **la non-intégration des modifications législatives intervenues en matière de personnels**. L'État a juste pris en compte ce que les personnels lui coûtaient sans considération des écarts entre gestion d'État et gestion par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, **l'intervention de la CCEC s'est trouvée circonscrite**. L'essentiel des débats actuels en matière de compensation des transferts ou d'accompagnement financier des créations ou extensions de compétences porte aujourd'hui sur des domaines qui, en l'état, ne relèvent pas du champ de la CCEC ; il en va ainsi, notamment, du FNPE, des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation compensatoire du handicap (PCH).

Surtout la méthode au sein de la CCEC s'est révélée trop unilatérale. Toutes ces informations étant détenues par les administrations d'État, les collectivités territoriales ont eu beaucoup de mal à argumenter leurs désaccords puisque les sources d'information relevaient de l'État. Or toutes les collectivités constatent des écarts de plusieurs millions d'euros qui se cumulent chaque année.

Pour la compensation relative aux agents TOS, par exemple, on constate que la définition du montant de la compensation pour les agents TOS

a été établie par le Ministère du Budget. Les collectivités territoriales n'ont pas eu accès au détail du calcul, ni même parfois le rectorat. Le flou concernant les agents s'explique aussi, comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport de 2009, par une réaffectation de certains agents qui concourt à une grande opacité.

b) Des transferts structurellement inflationnistes

Les caractéristiques d'une gestion de proximité sont naturellement sources de charges nouvelles.

(1) Les exigences du service public de proximité

Dans le rapport de l'Observatoire de la décentralisation fait en 2006, à la question « *Estimez-vous que votre collectivité aura à supporter une charge nette due aux transferts de personnels TOS cette année (en 2006) ?* », les collectivités interrogées répondaient déjà oui à plus de 92%. Pour les personnels DDE, les compensations financières étaient déjà jugées insuffisantes pour 60% des départements interrogés.

Pour l'avenir, 100 % des départements avaient répondu que leur charge nette serait accrue. Les principales causes avancées étaient : les créations de postes notamment d'encadrement; l'acquisition ou la rénovation des locaux; les frais informatiques et de fonctionnement divers; les frais d'assurances et de contentieux; les avantages sociaux (tickets restaurant, médecine préventive, formation, action sociale...); les travaux à entreprendre pour la mise à niveau et les investissements sur les routes transférées...

La simple question du **réseau informatique**, qui peut être citée en exemple, a un impact notable. Les collectivités ont mis en place des projets d'informatisation comprenant l'installation de postes informatiques spécifiquement dédiés aux agents TOS dans les établissements. Ces postes ont vocation à donner accès à l'intranet, à la messagerie personnalisée, à la bourse de l'emploi pour la mobilité, au catalogue de formation.

Par ailleurs la **nécessité d'une mise à niveau des services** avec la constatation de nombreuses disparités, notamment dans les ratios personnels/élèves a un impact immédiat.

Grâce aux bilans dressés spontanément par les collectivités¹, **on sait aujourd'hui que les dépenses de suppléance, d'action sociale, de recrutement de personnels support, d'assurances, pour les TOS ne sont pas complètement couvertes.**

Pour les autres agents (ex DDE), les postes d'assurances statutaire et de véhicules, la gestion du recrutement, le coût des fluides, habillement, téléphonie ainsi que les indemnités de service fait et de vacances sont insuffisantes.

¹ Dans le département du Tarn, un bilan détaillé est disponible des charges résultant du transfert des compétences

Les bilans varient bien entendu selon les collectivités. Pour le département du Tarn par exemple (chiffre donné par M. Thierry CARCENAC, Président de la CCEC) le déficit entre les dépenses et les recettes de compensation pour les transferts de personnels pour le seul exercice 2010 dépasse 3 M€.

Mais ces bilans ne peuvent pas encore chiffrer, à l'heure actuelle, l'ensemble des effets sur les autres services départementaux ou régionaux qui sont ressentis quotidiennement par les élus locaux.

(2) L'exemple du forfait d'externat

L'exemple du forfait d'externat est révélateur de ces problèmes d'évaluation et de méthodologie.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, le transfert aux collectivités de la contribution de l'Etat au financement des dépenses de rémunérations des personnels de TOS afférentes au forfait d'externat n'est réellement devenu effectif qu'à compter de l'année 2008-2009.

Les arrêtés interministériels fixant le montant de la compensation ont donc été approuvés par la CCEC sous réserve d'un engagement de l'État de réexaminer ces montants, le cas échéant, sur la base des effectifs des établissements d'enseignement privés constatés à la fin de l'année scolaire 2006/2007, afin de comparer les éventuels écarts et de maintenir un principe de parité enseignement public/enseignement privé au niveau national pour le calcul des différents taux à l'issue de la période transitoire liée à l'exercice du droit d'option par les personnels TOS.

Conformément aux engagements pris, le ministère de l'Éducation nationale a réalisé une enquête dont il a présenté les résultats aux membres de la CCEC lors de la séance du 11 décembre 2007. Elle fait apparaître une adéquation « quasi parfaite », selon ce ministère, entre la compensation du transfert de la part « TOS » du forfait d'externat et les dépenses des collectivités territoriales.

Or, les élus ont constaté une augmentation du coût de ce forfait qui varie de 40 à 60%, à effectifs constants et sans relation apparente avec l'évolution de la masse salariale des TOS de l'enseignement public.

Les élus considèrent qu'ils subissent un changement de règles de calcul applicables, qui seraient passées d'un principe forfaitaire national à une évaluation locale au coût réel. Ils ont ainsi expressément demandé la réintroduction de taux nationaux uniformes identiques à ceux qui ont présidé au calcul de la compensation initiale ou, à défaut, la compensation des charges résultant des taux calculés localement.

Il leur a été rappelé que, avant comme après la décentralisation du calcul de la part « TOS » du forfait d'externat, le principe de parité entre enseignement public et enseignement privé s'applique.

Un groupe de travail technique s'est de nouveau réuni le 21 juin 2010 pour débattre des éléments de calcul, à savoir :

- la détermination de la quotité de travail dédié à l'externat par les personnels TOS dans le public (moyenne pondérée de 31,38%) ; elle soulève notamment la question de l'évaluation par l'État du temps de travail que consacrent les personnels TOS à l'externat et celle des instruments objectifs de mesure de ce temps ;
- la prise en compte de la masse salariale de référence (2006) ainsi que des charges sociales fiscales et sociales des établissements d'enseignement privés;
- la pondération par effectifs d'élèves ;
- la répartition entre les départements et les régions.

Mais les élus maintiennent leurs objections, déplorant l'existence d'un différentiel important entre la compensation et le coût réel du forfait d'externat constaté localement, et ont saisi le ministre de l'Éducation nationale.

Du côté du ministère concerné, on admet que les collectivités sont doublement perdantes (au moment du transfert et aujourd'hui) du fait de l'application stricte du principe de parité enseignement public/enseignement privé, toute augmentation du coût de l'externat dans le public (régime indemnitaire, contrats aidés, charges sociales) se répercutant mécaniquement sur la « part TOS » du forfait d'externat à verser aux établissements d'enseignement privés.

2. Des perspectives alarmantes

La nécessité d'un recensement et d'une évaluation plus larges des charges se fait partout ressentir. Les départements ont d'ailleurs mis en place, de leur propre initiative, des Observatoires des transferts de charges et de compétences qui intègrent ces problématiques.

a) La poursuite des mouvements transferts sans cohérence d'ensemble

Il n'était pas possible à vos rapporteurs de traiter la question des transferts de personnels sans aborder deux dossiers d'actualité véritablement problématiques pour les collectivités territoriales.

Les deux opérations exposées ci-après mériteraient chacune une étude à part entière compte tenu des difficultés qu'elles révèlent. Le présent rapport se limite à quelques observations générales concernant des transferts engagés sans réflexion d'ensemble ni méthodologie et qui se révèlent, au final, particulièrement dispendieux.

(1) Le « ratage » des MDPH

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été créées par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances

et des droits, afin de devenir les interlocuteurs uniques des personnes handicapées et les accompagner dans leurs démarches.

Les missions qui leur ont été confiées sont donc très larges : elles portent sur l'information, l'accueil et l'écoute des personnes handicapées, l'aide à la définition de leur projet de vie, l'évaluation des demandes, les décisions d'attribution de droits, prestations et orientation et, enfin, l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre desdites décisions.

Pour pouvoir coordonner l'ensemble des interventions en faveur du handicap, la forme juridique qui a été retenue pour les MDPH, à l'issue d'une large concertation, est celle d'un groupement d'intérêt public (GIP), sous tutelle administrative et financière du département, dont sont membres de droit le département, l'État, les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales. Chaque MDPH est ainsi administrée par une commission exécutive à laquelle participent les membres de droit, des représentants d'associations de personnes handicapées (pour un quart des membres) et, le cas échéant, des représentants des autres membres du groupement prévus par la convention constitutive.

Dès leur mise en place, en 2006, le fonctionnement de ces maisons a été entravé par de nombreuses difficultés, provenant en particulier de **l'instabilité de leurs personnels et de la diversité de leurs statuts**.

La création des MDPH faisait intervenir trois ministères (Affaires sociales, Travail et Éducation nationale) dont les personnels avaient vocation à rejoindre une nouvelle institution décentralisée, placée sous la présidence du président du conseil général et dont le directeur est nommé par celui-ci.

Pour les personnels, la loi prévoit un régime dérogatoire aux règles prévues dans tous les autres cas de décentralisation, à savoir la mise à disposition de droit commun par les parties constitutives du GIP.

Ce transfert s'est heurté d'emblée à la défiance des personnels, tant vis-à-vis de cette structure singulière que desdites règles de la mise à disposition fondées sur le volontariat.

Ce choix a été aggravé par les instructions ministérielles qui ont reconnu aux agents **un droit de retour illimité dans le temps, en surnombre, dans leur administration d'origine et sans avoir besoin de motiver leur choix**, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2009.

Malgré la très forte implication des conseils généraux et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ce statut a révélé de nombreux inconvénients liés à :

- la durée de mise à disposition limitée à 6 ans par la convention signée avec les MDPH ;
- la possibilité pour les personnels de réintégrer à tout moment leur administration d'origine avec un préavis court de trois mois ;

- la distinction problématique entre l'autorité fonctionnelle et hiérarchique ;

- la difficulté d'obtenir la mise à disposition par l'État du nombre de postes prévu par la convention constitutive et leur compensation financière lorsqu'ils ne sont pas pourvus.

Au final, le bilan est très critiquable et le dispositif donne une impression de désordre complet.

Au plan des personnels concernés, l'état des lieux est délicat compte tenu de la pluralité des ministères concernés. Pour les ministères sociaux (Solidarité et Travail) le nombre d'emplois temps plein (ETP) concernés s'élevait à environ 1 500 ETP. Pour ces derniers, le taux de couverture par les personnels d'État des effectifs des MDPH est de l'ordre de 50 % avec une baisse par rapport à 2006 en raison des départs en retraite non remplacés, la réintégration dans les administrations d'origine et par ailleurs des mutations géographiques.

Au niveau financier, le calcul de la compensation financière n'est pas non plus facile pour plusieurs raisons : la difficulté de suivre chaque année le « taux de couverture » du fait de l'instabilité des effectifs; les engagements financiers des ministères sur les actions déconcentrées qui ont dû diminuer d'environ 10 % l'an passé etc...

La compensation par l'État s'est opérée par étape à partir des trois programmes budgétaires (handicap, travail, santé). Chaque année, elle a dû donner lieu à des discussions pour augmenter les ressources allouées par le budget initial (+ 7 millions d'euros au PLF 2010). Au total, en 2010, l'évaluation du dispositif est de 50 millions €, y compris les frais de fonctionnement. Pour 2010, 4 à 5 millions sont nécessaires d'ici la fin de l'année et il reste un passif de dettes, au titre des années 2008 et 2009, de l'ordre de 15 millions €.

Au niveau des usagers, le dispositif manque totalement de visibilité. Les services ministériels reconnaissent que « *la remontée d'informations* » est difficile car la mise en place, délibérément rapide, n'a pas permis un suivi de certaines données homogènes sur tout le territoire.

Le service rendu aux usagers est insatisfaisant car le fonctionnement actuel des MDPH est d'une grande lourdeur administrative sur le plan des délais de traitement des dossiers même si la dématérialisation en cours des procédures devrait améliorer cette situation. Ainsi, la loi fixe à quatre mois le maximum, mais à l'intérieur de la prestation de compensation, il y a plusieurs composantes, dont les délais peuvent aller jusqu'à sept mois. Par ailleurs, 5 % des décisions occupent 80 % du temps des agents et il n'y a toujours pas de mutualisation de cette instruction approfondie pour les autres prestations.

L'avenir des MDPH dont les deux tiers des ressources sont apportés par l'État et la CNSA reste préoccupant. L'État s'est interdit, d'une certaine manière, de contrôler, avec la décentralisation, la manière dont étaient mises

en œuvre les prestations, alors que le financement est assuré par la solidarité nationale, et qu'il reste le garant de l'égalité de traitement et le seul en mesure d'évaluer l'impact de cette politique. **La question du partage des compétences et du financement entre les collectivités publiques n'a pas été clarifiée.**

Vos rapporteurs espèrent que l'adoption définitive de la proposition tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, de M. Jacques Blanc, permettra de sauvegarder cette institution.

(2) Les errements du transfert des parcs de l'équipement

L'autre dossier en cours qui donne le sentiment d'une irrationalité préoccupante est celui des parcs de l'équipement.

En principe, la loi du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers est venue parachever le transfert de services prévu par la loi du 13 août 2004, qui a notamment assuré le transfert de quelque 30 000 agents des directions départementales de l'équipement.

Mais la question du statut conféré aux ouvriers des parcs et ateliers, qui a été au cœur des discussions préparatoires à cette réforme, n'a pas abouti à un véritable consensus.

La solution d'abord retenue par le Gouvernement était la création d'un quasi-statut commun entre l'État et les départements. Ainsi, l'article 10 du projet de loi initial instituait une nouvelle catégorie d'agents publics dotés du statut d'agent contractuel de droit public à durée indéterminée, destinée à accueillir les ouvriers des parcs et ateliers.

Le 21 mai 2008, le CSFPT avait eu à se prononcer sur ce dispositif qui n'avait recueilli aucun vote favorable. Le motif de ce rejet résidait dans le fait qu'il n'était pas protecteur pour les ouvriers des parcs et ateliers et qu'il constituait une remise en cause des statuts des personnels fonctionnaires ne favorisant pas leur intégration au sein de la fonction publique territoriale.

La loi du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers a finalement posé sur les principes suivants :

- transfert dans tous les départements, sauf en Guyane où le parc travaille très majoritairement (80%) pour l'État ;
- à partir d'un cadre commun défini par la loi, les modalités du transfert relèvent du niveau local et d'un système conventionnel ;
- en cas d'échec de la démarche conventionnelle et de défaut de signature de la convention avant le 1er juillet 2010, le transfert se fera par un arrêté pris après avis d'une Commission nationale de conciliation, constitué à

parité de représentants de l'État et de représentants des collectivités intéressées et présidée par un conseiller d'État.

Le transfert de chaque parc repose donc sur l'obligation pour la collectivité de reprendre au minimum une partie du parc constituant une entité fonctionnelle et correspondant à sa part d'activité. Toutefois le département qui le souhaite peut se voir transférer plus que sa part d'activité dans le cadre d'un transfert partiel ou global du parc.

En ce qui concerne les personnels :

- pour les OPA : le projet de loi prévoyait une solution innovante de statut commun entre la FPE et la FPT qui a été abandonnée lors de l'examen par le Sénat au profit d'une mise à disposition sans limitation de durée avec possibilité d'intégrer la FPT dans un délai de 2 ans à compter de la date la plus tardive entre la date de transfert du parc et la date de publication du décret fixant les modalités de cette intégration ;

- pour les fonctionnaires et les personnels non titulaires, les mêmes conditions que pour les agents affectés dans les services transférés dans le cadre de la loi LRL sont prévues, à savoir la mise à disposition avec droit d'option pour les fonctionnaires et l'affectation avec les stipulations de leur contrat pour les PNT.

Aujourd'hui, le fait que les conventions aient été signées dans 95 départements (31 en première vague et 64 en seconde) est le signe de l'engagement des conseils généraux.

Par ailleurs, dans le cadre de la deuxième vague de transfert, la mise en place, dès le mois de juin 2010, d'une démarche de pré-positionnement des agents qui a consisté à définir, dans le cadre d'un processus codifié et contradictoire, leur future affectation, a largement contribué à donner aux agents une visibilité sur leur avenir professionnel. Du point de vue des effectifs, la première vague de transfert des parcs de l'Équipement, qui a porté sur 31 parcs, concerne 1 740 agents dont 1 524 personnels ouvriers.

Mais la longueur de la procédure de transfert apparaît désorganisatrice et démotivante. Les décrets d'application de la loi du 26 octobre devant préciser les modalités d'intégration dans les cadres d'emploi de la FPT, les conditions du maintien de la rémunération globale et l'instauration, le cas échéant, d'une indemnité compensatrice, n'ont toujours pas été publiés.

Par ailleurs, le volet financier est imprécis.

Concernant la compensation financière des effectifs devant être transférés en surnombre, le Gouvernement a souhaité inscrire dans la loi la perspective affichée d'un transfert total des ouvriers des parcs et ateliers. Pourtant, la règle posée est que les effectifs transférés devront correspondre aux effectifs de l'activité assurée pour les besoins des départements au moment de ce transfert. Aussi, la question de la charge financière

correspondant aux personnels transférés en surnombre reste entière et risque de conduire à des transferts *a minima* dans de nombreux départements.

Les modalités de compensation devraient être présentées à une réunion de la CCEC qui devrait se tenir en fin d'année. Les modalités s'inspireraient en grande partie des modalités mises en œuvre pour les transferts LRL tout en tenant compte de la spécificité du Compte de commerce des parcs de l'Équipement car, selon les services concernés, les charges supportées par le compte de commerce n'auraient pas vocation à faire l'objet de compensations de l'État.

b) Les dérives financières inéluctables

A ce constat déjà alarmant, s'ajoutent les effets d'autres transferts indirects.

(1) Les transferts « sournois »

Ces transferts sournois sont liés à trois phénomènes simultanés en cours : l'impact de la restructuration des services de l'État, « *l'incontinence réglementaire* » de l'État qui se poursuit, voire s'accroît, et les transferts rampants.

Sur le premier point, c'est la réforme déjà bien avancée des services déconcentrés de l'Équipement en matière routière qui inquiète. Les DIR et les services régionaux ne devraient plus compter que 9 000 agents.

Toutes les directions départementales sont en train de se doter d'une nouvelle organisation. Or, avec des formes diverses, elles se caractérisent par « *un resserrement* » des implantations territoriales. Ces restructurations inquiètent les départements car plusieurs conséquences pourraient en résulter :

- un risque pour le service de proximité : la fermeture des circonscriptions, si elle touche surtout les prestations aux petites communes de moins de 10 000 habitants, n'épargnera pas non plus les prestations techniques offertes aux départements et le contact avec les élus ; ils s'interrogent en particulier sur l'activité « des points d'appui locaux » ;

- le champ laissé libre aux bureaux d'études : tandis que les DDE se désengagent, les élus constatent « la montée en puissance » des bureaux d'études implantés dans les grandes villes et de leurs antennes locales ; ceci accroît l'écart entre les collectivités ayant la possibilité de s'adresser à des bureaux d'études et les autres.

Concernant « *l'incontinence réglementaire* » des administrations d'État, dont les conséquences sont particulièrement prégnantes dans les domaines de l'aide sociale et de la fonction publique : comme l'a montré le rapport sur la compensation des transferts de compétences de nos collègues Yves Krattinger et Roland du Luart au nom de la Délégation, la charge cumulée de ces obligations réglementaires s'élève à plusieurs millions d'euros chaque année;

Quant aux transferts « rampants », qui désignent l'ensemble des décisions de l'État qui entraînent une augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales, sans qu'elles puissent prétendre à une compensation financière de l'État, le cas de la sécurité publique illustre le mieux cette problématique : la fermeture d'une gendarmerie nationale ou d'un commissariat conduit les communes à renforcer leur police municipale afin de répondre aux attentes des citoyens en la matière. Or, le renforcement des polices municipales n'est pas une obligation légale des communes mais relève du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi elles ne peuvent prétendre à une compensation financière de l'État.

(2) Dans un contexte très dégradé pour les finances locales

On constate donc un effet de ciseaux de plus en plus marqué : des dépenses de fonctionnement qui augmentent et des recettes qui diminuent.

Depuis 2004, année du transfert du RMI, on constate que l'évolution des dépenses de fonctionnement est plus rapide que celle des recettes de cette même section.

Compte tenu des contraintes exogènes qui pèsent sur la plupart des dépenses de fonctionnement (ainsi que de leur rigidité) et du peu d'élasticité des recettes de fonctionnement, l'équilibre budgétaire est partout menacé.

En conséquence, comme elles ne peuvent indéfiniment recourir à l'emprunt et, d'autre part, qu'il semble inopportun d'augmenter lourdement la pression fiscale, la dernière option est de réduire la capacité d'investissement de la collectivité territoriale.

Toutes les conséquences des transferts de personnels, et plus largement des transferts de compétences, pour les collectivités territoriales sont donc loin d'avoir été mesurées.

En conclusion, ce bilan qui devra nécessairement être complété fait apparaître :

- au-delà de leurs effets organisationnels immédiats, un impact structurel considérable sur les collectivités territoriales;

- **des perspectives financières alarmantes, liées au déficit cumulé résultant des insuffisances du dispositif de compensation initialement prévu et aux multiples effets indirects des transferts opérés, le tout intervenant dans un contexte dégradé pour les finances locales.**

CONCLUSION

Le sentiment de vos rapporteurs est qu'une réflexion d'ensemble et en profondeur sur la politique de transferts d'effectifs de l'Etat vers les collectivités territoriales est aujourd'hui nécessaire.

Les nouvelles perspectives ouvertes par de nouveaux textes tels que la réforme des collectivités territoriales sont préoccupantes.

En effet, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit de nouveaux transferts de compétences et, par conséquent, de nouveaux transferts de services et de personnels dans le cadre de l'intercommunalité ou de la création des métropoles.

En outre, le projet de loi prévoit un schéma de mutualisation des services entre les communes et les intercommunalités et la possibilité d'établir des conventions entre les départements et les régions pour un exercice en commun des compétences. Dans leur rapport d'information sur la question de la mutualisation des moyens¹ pour la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la Décentralisation, nos collègues Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard, Bruno Sido ont bien montré les obstacles financiers, politiques, voire psychologiques, à ce type d'opérations. Ces opérations soulèvent à nouveau des débats complexes sur le maintien des avantages acquis, les régimes indemnitaires, les systèmes de protection et d'action sociale, du déroulement de carrière, de la mise à disposition, des droits syndicaux etc.

La question du partage des responsabilités doit être un préalable à toute nouvelle décision relative aux transferts de personnels.

Vos rapporteurs vous soumettent donc une série de propositions pour les futurs transferts afin de tenter de définir une méthodologie.

Au delà de celles visant le « passif » et exposées au fil du rapport, ils suggèrent de prévoir un dispositif véritablement contradictoire et ajustable de compensation financière.

- **Définir une méthodologie de mise en œuvre des transferts de personnels :**

- *en organisant une réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau local entre l'État et les collectivités*

Il ressort des auditions réalisées que l'État n'a pas engagé une réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau territorial. Il convient de clarifier les responsabilités de gestion pour éviter les nombreux

¹ « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens » : Rapport n°495 (Sénat 2009-2010) de MM. Alain LAMBERT, Yves DETRAIGNE, Jacques MEZARD, Bruno SIDO au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la Décentralisation.

doublons pointés par la Cour des Comptes dans son rapport « la conduite par l'État de la décentralisation (2009).

Ils notent avec satisfaction que c'est d'ailleurs l'objet du rapport que la Délégation a confié à M. Antoine Lefèvre.

- en prévoyant un calendrier resserré

Les procédures de transferts sont généralement jugées trop longues. La situation actuelle des parcs d'équipement est particulièrement révélatrice de la désorganisation induite par la période intermédiaire des transferts, créant une véritable « rupture de la chaîne hiérarchique » dans les services.

Le transfert des personnels des DDE, en revanche, est souvent pris en exemple pour avoir été mieux préparé et réalisé dans les délais. Ce précédent pourrait être pris en référence. Par ailleurs, la durée du droit d'option devrait être réexaminée, de même que la publication des décrets d'application accélérée.

- en obtenant des états des lieux des emplois à transférer plus sincères

Les états des lieux des effectifs, ainsi que le périmètre des transferts, ont jusqu'ici été strictement encadrés par l'État et les collectivités territoriales et n'ont pas toujours été en mesure de faire valoir leur avis.

A l'avenir, les procédures devraient être davantage contradictoires en incluant systématiquement les postes d'encadrement et les services supports (gestion, informatique, logistique), et en organisant l'échange d'informations en toute transparence entre les collectivités territoriales et les administrations d'État (mise en place de conventions de partage d'informations entre les départements et les autres partenaires œuvrant dans le domaine social ; meilleure interopérabilité entre les systèmes d'information des différents partenaires, etc.).

- **Prévoir un dispositif véritablement contradictoire et ajustable de compensation financière :**

- en tenant compte du « passif »

Tout nouveau transfert devrait tenir compte des dépenses que l'État prenait antérieurement en charge mais également du « passif », c'est-à-dire des dépenses que l'Etat aurait dû assumer et qu'il n'a pas faites (application des droits sociaux, titularisation des emplois précaires, remise à niveau des moyens humains dans les services etc.).

Les conditions d'estimation d'un tel « passif » seraient à préciser avant l'examen parlementaire avec les instances de concertation nationales (Conférence nationale des exécutifs et CCEC). Elles devraient s'appuyer sur les bilans dressés par les « observatoires locaux » qui ont été mis en place de manière spontanée par de nombreuses collectivités.

- en mettant en place des référentiels

Pour l'évaluation des charges, il devrait être tenu compte, non seulement des chiffres globalisés des ministères, mais également des bilans établis au niveau des collectivités et, le cas échéant, d'organismes tiers, comme la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en ce qui concerne la politique en direction des personnes handicapées.

Une tâche prioritaire serait d'établir des référentiels de gestion car on constate aujourd'hui des écarts considérables (comme par exemple, pour le ratio TOS/élèves).

- en prévoyant une évaluation préalable et sincère des politiques décentralisées

En aucun cas il ne pourra être proposé de nouveaux transferts de l'Etat vers les collectivités, ou entre les collectivités, sans que l'Etat n'ait, préalablement au projet de loi, présenté une analyse financière précise.

Compte tenu de la multiplication des décisions législatives dans les domaines décentralisés, la proposition de loi présentée par M. Alain Lambert, ancien président de la Délégation, et déposée le 12 octobre dernier qui a précisément cet objet est d'une actualité évidente. En effet, elle vise à introduire dans le Code général des collectivités territoriales une disposition qui prévoit que « *Toute norme de l'État ayant pour conséquence d'augmenter, directement ou indirectement, une dépense imposée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements est assorti d'une évaluation de l'augmentation de charge qui en résulte pour les collectivités ou les groupements concernés ; elle prévoit le montant de la compensation envisagée pour ces collectivités et groupements et, le cas échéant, ses modalités.* »

Vos rapporteurs ne peuvent que souhaiter son examen par le Parlement dans les meilleurs délais car, dans le contexte actuel préoccupant des finances locales il y a urgence à agir.

ANNEXES

Annexe 1 : Présentation du rapport d'information à la Délégation

Annexe 2 : Liste des auditions

Annexe 3 : Bilan réglementaire

Annexe 4 : Bilan des mouvements de personnels

Annexe 5 : Bilan financier

Annexe 1

PRÉSENTATION DU RAPPORT D'INFORMATION À LA DÉLÉGATION

La délégation a procédé, le mardi 16 novembre 2010, à l'examen du rapport de **MM. Eric Doligé et Claude Jeannerot**, co-rapporteurs, sur le bilan des transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales.

M. Jacques Mézard, président. – Le rapport qui va nous être exposé s'inscrit dans le cadre des réflexions de la délégation sénatoriale sur le thème général des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui a déjà donné lieu à des rapports sur les compensations des charges transférées et sur l'ingénierie publique. Il précède le rapport que présenteront prochainement Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume sur le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Avec mon collègue Claude Jeannerot, nous vous exposerons les grandes lignes de notre rapport sur les transferts de personnels inscrits dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en complément des transferts de compétences. Ces transferts de personnels sont en passe de se terminer et un recensement précis pourra être établi lorsque seront achevées les vagues de droit d'option et que seront élaborés l'ensemble des arrêtés interministériels de compensation. Selon les ministères concernés, il resterait moins de 5 000 emplois en équivalent temps plein (ETP) encore concernés.

Il convient de rappeler que l'Observatoire de la décentralisation, qui a précédé la délégation, s'était saisi dès 2006 de la question centrale du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et de celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE). Il avait alors fait état des préoccupations, notamment financières, des collectivités. Fin 2010, un nouveau bilan des mouvements effectifs des personnels s'impose. Un bilan parlementaire, j'entends, car, du côté ministériel, l'heure est aujourd'hui aux satisfécits sur ce qui est présenté comme un « pari réussi ».

Par ailleurs, Claude Jeannerot et moi-même avons tenté d'établir un bilan avant tout qualitatif de ces mouvements. En procédant à des auditions, nous avons mis au jour une réalité moins idyllique et, pour tout dire, beaucoup plus préoccupante pour l'avenir que le discours ambiant pourrait le faire penser.

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – En ce qui concerne le constat, je dirai d'abord que les transferts de personnels ont constitué un pari difficile, relevé avec succès par les collectivités territoriales. Il est indispensable, cependant, de rappeler que ces transferts ont constitué une véritable gageure pour les collectivités d'accueil.

D'abord, ces transferts ont été initiés dans un contexte particulièrement difficile et ont fait l'objet d'une préparation insuffisante. Ensuite, ils ont suivi un long processus mal conçu, complexe et parsemé d'obstacles.

Les transferts de personnels ont dû d'abord surmonter les inquiétudes des personnels visés. Ces transferts ont, en effet, éveillé de nombreuses craintes liées à un sentiment de « déclassement » face à une fonction publique jugée, à tort, comme moins protectrice que la fonction publique d'Etat, avec la peur d'une remise en question des droits acquis et d'une dégradation des conditions de travail (inquiétudes pour les TOS concernant une possible suppression des vacances scolaires, travail le samedi et le dimanche...).

Pour les autres, ce sont les préoccupations de carrière qui étaient présentes, par exemple, parmi certaines catégories de personnels très spécialisés des DDE (techniciens supérieurs, ingénieurs, dessinateurs...). Il en allait de même à propos du maintien de leurs régimes spécifiques d'indemnités ou de retraite.

Au-delà, il ne faut pas sous-estimer l'argument de défense du service public. Chez les TOS, la crainte d'une remise en cause de leur appartenance à la « communauté éducative » a été avancée et les transferts ont donné le sentiment à certains personnels que l'Etat se désengageait de l'Education nationale.

De leur côté, les collectivités d'accueil ont vite été préoccupées par le « flou » des conditions de mise en œuvre des transferts.

Nous avons auditionné Mme Françoise Descamps-Crosnier, conseillère régionale d'Ile-de-France et représentante de l'Association des régions de France (ARF), qui a bien résumé les deux « péchés capitaux » de la réforme : le déficit de réflexion sur le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales au niveau local et le défaut de méthodologie.

Beaucoup de facteurs de complexité étaient réunis : un champ de compétences très hétérogène, englobant l'éducation, le social, la voirie, la culture, l'aménagement du territoire ; un long processus réglementaire et conventionnel prévu sur plusieurs exercices et avec un droit d'option sur deux ans ; un volet financier faisant apparaître dès le départ une différence d'évaluation portant sur près d'un quart des dépenses (entre les calculs de l'Etat et les audits commandés par les associations d'élus).

Les instruments des transferts ont été longs à se mettre en place, ce qui démontre une insuffisante préparation de la réforme.

Ensuite, le processus a été parsemé d'obstacles. Chaque étape (état des lieux, accueil dans la collectivité, intégration dans la gestion interne) a été, en réalité, un défi à relever pour les collectivités.

Ayant suivi une « procédure biaisée », les états des lieux ont conduit à un partage forcément inéquitable. Des consignes ministérielles ont contribué

à limiter le périmètre des transferts de personnels aux emplois d'exécution. Par exemple, en 2005, une instruction du ministère de l'Équipement, relative au dimensionnement des services à transférer, a exclu les postes situés au sommet de la chaîne hiérarchique, ce qui ne correspondait ni à la lettre ni à l'esprit de la loi. Pour les personnels TOS, le périmètre des transferts de personnels de gestion du rectorat s'est largement limité au service de la division des personnels administratifs, techniques et ouvriers de services sociaux et de santé, alors que d'autres services du rectorat, voire d'autres administrations de l'État (trésorerie générale par exemple) participaient à la gestion.

Par ailleurs, beaucoup d'emplois ont soulevé des problèmes de quotité de temps de travail. L'argument a souvent été opposé aux collectivités en ce qui concerne les cadres, car ils étaient le plus souvent responsables de missions variées, mais aussi pour les personnels d'entretien affectés, par exemple, à la viabilité hivernale.

En outre, les mécanismes de négociation locale n'ont pas toujours permis de défendre les intérêts des collectivités territoriales. Selon une étude transmise par l'Assemblée des départements de France (ADF), le préfet n'a pas toujours joué le rôle que la loi lui assigne et a laissé les administrations déconcentrées piloter les discussions sans tirer partie de la commission tripartite. Cette enquête confirme que la commission n'a été parfois pas ou peu réunie ou encore qu'elle n'a pas épuisé les sujets qui étaient de son ressort : transferts des biens, transferts locaux... Selon les témoignages recueillis, *« tout cela est resté dans une forme de nébuleuse »*.

D'où un partage inéquitable, déjà perceptible dans l'enquête réalisée pour le rapport de l'observatoire de 2006. Ce partage n'a pas toujours suivi une logique strictement fonctionnelle et les collectivités territoriales ont bien été obligées de recruter les personnels qui ne leur ont pas été attribués mais qui leur étaient nécessaires. Les caractéristiques des personnels des collectivités en ont été affectées. On constate une sous-représentation des catégories A dans les effectifs transférés, au profit de la catégorie C.

Après les états des lieux, l'étape délicate a été l'accueil des personnels ayant opté pour la fonction publique territoriale (FPT).

Ceci a impliqué toute une organisation matérielle et des mesures d'accompagnement largement sous-estimées. Si au niveau des DDE, cette passation semble s'être correctement déroulée grâce à une bonne coopération en général avec les services déconcentrés, la question a été plus épineuse pour les TOS en raison des relations avec les équipes des établissements scolaires. Le transfert des dossiers, par exemple, a souvent été épineux.

Cette phase a nécessité aussi une forte implication des élus dans la communication auprès des nouveaux personnels : réunions d'information, journées d'accueil... Très souvent, les présidents ou vice-présidents des assemblées locales se sont déplacés ou ont reçu les agents personnellement.

Autre étape particulièrement difficile : la gestion administrative des nouveaux arrivants. Le transfert d'importants flux de personnels a modifié de manière substantielle le fonctionnement des collectivités territoriales.

La majeure partie des transferts s'est opérée sur les exercices 2006 à 2008. On peut estimer que, sur ces années, environ 117 000 agents nouvellement recrutés dans la FPT sont issus des transferts. En s'appuyant sur la répartition des ETP entre régions et départements, on évalue le nombre d'agents arrivés dans le cadre des transferts de compétences à environ 67 000 dans les départements et à 50 000 dans les régions. Certaines collectivités ont dû multiplier par trois leurs effectifs de DRH (directions des ressources humaines) ces cinq dernières années. Ces recrutements ont dû porter sur des personnels plus spécialisés pour pouvoir gérer l'accompagnement social, les parcours professionnels et les problématiques nouvelles (handicap, hygiène et sécurité...). Il s'agit de responsables de service, de conseillers techniques en restauration, de diététiciens, d'assistantes sociales, de psychologues...

La modernisation des outils de gestion a été nécessaire : documents d'évaluation, statistiques (accidents du travail en particulier), modernisation des systèmes informatiques, modules relatifs à la paie, à la formation, à la médecine professionnelle, fiches informatives (prévention, sécurité...). Surtout, l'accueil de ce public a nécessité la prise en compte de problématiques nouvelles qui étaient jusque là marginales dans ces collectivités. On a découvert, par exemple, que les problèmes de santé touchent entre 20 et 30 % des personnels transférés, d'où des phénomènes importants d'absentéisme, d'usure professionnelle et des difficultés sociales.

Quoi qu'il en soit, le pari est en passe d'être gagné. Malgré ces conditions très difficiles, les transferts de personnels prévus par la loi du 13 août 2004 se sont globalement bien déroulés, selon l'avis de tous les experts auditionnés. La preuve tangible de cette réussite se trouve, nous semble-t-il, dans deux faits : le choix massif des agents en faveur de l'intégration dans la fonction publique territoriale et la démonstration d'un véritable « savoir-faire » de la part des collectivités territoriales.

Ces transferts ont été, en règle générale une opération bénéfique pour les personnels. L'exercice du droit d'option, massivement favorable à la fonction publique territoriale, témoigne des avantages procurés aux agents par leur changement de statut, tant au plan matériel que de leurs relations avec leurs nouveaux employeurs.

Si les proportions varient d'une collectivité à l'autre, elles s'établissent globalement selon un ratio de deux tiers d'agents optant pour l'intégration et d'un tiers pour le détachement.

Les raisons d'un tel succès sont d'abord à rechercher dans l'amélioration des conditions matérielles des personnels et de leurs relations professionnelles. L'augmentation des rémunérations résulte essentiellement de la revalorisation quasi générale des régimes indemnitaires, plus favorables que dans la fonction publique d'Etat. Par rapport à la rémunération globale de

l'agent, cela représente une augmentation substantielle qui peut aller jusqu'à un cinquième de celle-ci.

Par ailleurs, les collectivités ont mené une politique sociale conforme au droit, là où l'Etat s'était montré très laxiste alors qu'il est soumis aux mêmes obligations définies par le tronc commun des garanties du statut général des fonctionnaires. En matière de médecine préventive, les collectivités ont en particulier mis en place des visites médicales annuelles obligatoires et systématiques. Quant à la formation, outre les formations obligatoires (formation à l'hygiène et la sécurité, habilitations diverses, formation aux gestes et postures...), les collectivités ont également proposé des formations de professionnalisation (restauration, accueil, entretien, équipes mobiles...), ouvertes à tous et dispensées en proximité. Enfin, les agents ont eu, souvent pour la première fois, accès à certaines prestations d'action sociale (chèques vacances, fonds d'intervention sociale ou secours exceptionnels...).

En outre, les agents ont désormais les avantages d'une gestion de proximité. L'environnement de travail de ces personnels a considérablement évolué : l'écoute, la disponibilité, la considération et la valorisation de leur activité à l'extérieur... Une nouveauté a beaucoup marqué, pour des raisons autant symboliques que financières : l'arbre de Noël et les vœux du président du conseil général (ou régional).

Ainsi, les collectivités territoriales ont démontré leur savoir-faire et le service public a été globalement amélioré. Un tel résultat n'aurait pas été possible sans la mobilisation exceptionnelle des collectivités d'accueil, qui ont su montrer leur réactivité et leur capacité d'adaptation. Les collectivités ont su trouver des solutions de gestion innovantes. Elles ont également procédé à une multiplication des états des lieux socioprofessionnels afin d'éclairer leurs décisions. Des audits sur les moyens et le personnel ont produit des grilles d'évaluation et des barèmes sur la base de ratios (nombre d'élèves par bâtiment, surface par agent d'entretien, nombre de repas par jour, etc.). De nouvelles relations se sont également établies avec les organisations syndicales.

On constate la généralisation d'instruments de gestion prospectifs : projets pluriannuels, chartes de mobilité, etc. Ces actions ont donné des résultats immédiats et mesurables. La prise en compte concrète des difficultés individuelles a notamment conduit les collectivités à conduire, avec succès, une véritable politique de « déprécarisation » des personnels.

Les collectivités territoriales ont relevé le défi de la qualité du service public. Elles ont suppléé l'insuffisance des moyens consacrés précédemment par l'Etat et les ont remis à niveau pour remplir de façon satisfaisante le service public : elles ont ainsi créé, par exemple, des postes de TOS supplémentaires pour accroître le ratio de remplacement de ces agents dans les établissements scolaires. Comme l'a rappelé l'ARF, cette politique a fait baisser le délai de carence de 23 jours à moins de 15 jours... Même constat

avec la remise à niveau des moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales du réseau, que la Cour des comptes avait jugés être « *arrivés à un état critique* ».

M. Eric Doligé, rapporteur. – Au-delà de ce bilan positif, nous estimons que les véritables enjeux de ces transferts sont encore à venir. Le « pari réussi » reste à installer dans la durée. La mise en œuvre de ces transferts de personnels a révélé les véritables enjeux pour les collectivités qui sont :

- structurels, avec un impact, non seulement sur les services de ressources humaines, mais aussi sur l'ensemble des administrations locales ;

- financiers, car le constat initial d'un écart entre les dépenses et les recettes transférées est allé en s'accroissant, alors que les transferts induisaient leur propre dynamique d'augmentation.

Le premier enjeu est de réussir sur le long terme la gestion structurelle des personnels. Si les personnels découvrent maintenant certains inconvénients à leur nouvelle situation statutaire, les collectivités se trouvent confrontées, pour leur part, à des défis de gestion d'une ampleur inédite.

Il faut désormais assurer aussi une gestion dynamique des carrières des personnels. Lorsqu'ils sont interrogés sur les critiques à apporter à leurs transferts, les agents intégrés à la fonction publique territoriale évoquent principalement la mobilité et le déroulement de carrière.

Le statut de la FPT, et les cadres d'emploi spécifiques en particulier, créent des contraintes. Si l'avancement de carrière est plus rapide dans la FPT, le plafond est, en conséquence, vite atteint. Les agents progressent plus vite dans leur cadre d'emploi mais la promotion reste bloquée. Certaines collectivités ont entamé une réflexion sur l'ouverture vers la catégorie B, mais leurs marges de manœuvre sont restreintes par leurs capacités financières.

Par ailleurs, la mobilité entre établissements est rendue plus difficile. Auparavant, les mutations étant académiques, les agents pouvaient facilement passer d'un lycée à un collège. Aujourd'hui, les mutations, au sein d'un même bassin d'emploi, entre un lycée géré par la région et un collège géré par le département, sont moins faciles et systématiques. En outre, la mobilité ne s'effectue plus selon les mêmes règles.

Ensuite, au fil du temps, les collectivités territoriales sont confrontées à de nouvelles attentes, voire exigences, de la part de ces personnels longtemps délaissés. L'égalité complète de traitement conduit, par exemple, à une demande d'alignement complet des systèmes de primes. La pression existe, par exemple, sur l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Les personnels sont devenus très demandeurs de formations diverses : préparation aux concours, management d'équipe, informatique, hygiène et sécurité... Les collectivités rencontrent aussi d'importantes difficultés à trouver des postes qui correspondent au profil des agents à reclasser.

De nouveaux défis de gestion pour les collectivités territoriales se profilent. Les transferts entraînent une transformation en profondeur des administrations locales. Ils ont des conséquences sur toutes les directions supports (direction des moyens et du patrimoine, direction des finances et des affaires juridiques). Cet impact va de pair avec l'augmentation des effectifs à gérer, des sites sur lesquels exercent les agents de la collectivité, des flux de mandats à traiter... Ils induisent des problématiques nouvelles en matière d'assurance, de marchés publics, de contentieux, etc. Ils entraînent aussi des réflexions organisationnelles prospectives « chronophages ».

Les changements sont tels qu'on parle parfois d'un changement de nature des collectivités. Ainsi, pour la région, on serait passé d'une administration de mission à une administration de gestion. Le défi est de réussir à construire une culture collective, le sentiment d'appartenance à la même collectivité, d'autant plus difficile à réaliser que la politique d'avancement et d'encadrement est en rodage et qu'il reste des problèmes statutaires (agents de maîtrise et adjoints techniques des établissements d'enseignement).

Les collectivités s'y emploient alors que le « choc culturel » est encore sensible. En témoignent les réactions aux règles de mobilité dans la FPT. Comme le relève le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), *« la nécessité pour les agents de défendre leur candidature devant un jury est associée à une démarche "commerciale", jugée à l'opposé des valeurs du service public »*.

Au-delà, des questions essentielles n'ont pas été réglées. La double autorité, une autorité fonctionnelle et une autorité hiérarchique au sein des établissements, apparaît comme une impasse, source de complications quotidiennes : alourdissement des circuits, sources de conflits... C'est pourquoi nous estimons nécessaire d'étudier aujourd'hui la possibilité d'un transfert des gestionnaires (collèges) et des intendants (lycées), ainsi que de leurs collaborateurs, sous l'autorité unique de l'exécutif local.

Un autre aspect contesté, à juste titre, de ces transferts est la création de doublons administratifs alors qu'on aurait pu en attendre des gains de productivité. Le rapport de la Cour des comptes de 2009, sur « La conduite par l'Etat de la décentralisation », est très clair sur ce point. L'Etat a maintenu ses interventions territoriales dans des domaines transférés. Dans certains cas, ces doublons sont liés au fait que les transferts n'ont pas été assez loin : il faut citer celui des personnels des centres d'information et d'orientation (CIO), dont le rôle consiste notamment à favoriser l'accueil des jeunes, et qui auraient pu aussi relever des régions, compétentes en matière de formation professionnelle.

Nous estimons donc que le reproche fait aux collectivités territoriales concernant la progression des effectifs de la fonction publique territoriale est « un mauvais procès ». On ne peut établir une corrélation complète entre les transferts de compétences et la progression des effectifs de chaque niveau de

collectivité puisque, actuellement, les recrutements qui augmentent sont ceux du bloc communal. Par ailleurs, comme l'a reconnu M. André Barbé, conseiller maître à la Cour des comptes, il existe une « zone grise » de transferts indirects liés à la nécessité d'une remise à niveau des services transférés et, à défaut de référentiel commun, le débat est à proprement parler sans fin.

Il y a un deuxième enjeu majeur : dégager les moyens financiers nécessaires pour éviter que ces transferts ne se transforment en véritables « bombes à retardement ». Le rapport de l'observatoire en 2006 faisait état d'un bilan financier « incertain ». Désormais, les collectivités territoriales en sont sûres : les transferts de personnels représentent un coût très élevé. L'expérience est venue confirmer, souvent en pire, les craintes initiales étayant le constat d'un processus coûteux pour les finances publiques et absolument pas maîtrisé pour l'avenir.

Le bilan financier a été largement sous-évalué. Officiellement, pour les TOS, on parvient à un montant de compensation globale de 2,66 Mds €, dont 1,397 Md € pour les régions et 1,263 Md € pour les départements. Pour les ex-DDE, ce montant s'élève à 961,651 M €. Le total, avec les autres transferts, avoisine donc 3,6 Mds €.

Mais, entre les dépenses mal compensées, celles qui n'ont pas été compensées du tout et les dépenses induites par les transferts, le décompte complet n'a pas été fait, selon l'aveu même du président de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

Le dispositif de compensation financière a été insatisfaisant, malgré la garantie constitutionnelle de l'article 72-2 de la Constitution et les travaux – pourtant excellents – de la CCEC. Certains sujets ont fait l'objet de désaccords durables et d'arbitrages défavorables aux collectivités. Il faut citer notamment le cas des postes vacants ou disparus, du treizième mois ou encore celui des contrats aidés. Ces exemples sont illustratifs des retards, des calculs « au rabais » (par exemple, avec le choix d'une compensation en « pied de corps » et non en moyenne du corps) et des contraintes juridiques qui ont empêché une compensation intégrale des transferts.

Surtout, la méthode au sein de la CCEC s'est révélée trop unilatérale. Toutes ces informations étant détenues par les administrations d'Etat, les collectivités territoriales ont eu beaucoup de mal à argumenter leurs désaccords et faire valoir leur point de vue. Or, toutes les collectivités constatent des écarts de plusieurs millions d'euros qui se cumulent chaque année.

On constate également que les transferts de personnels sont structurellement inflationnistes.

Les exigences du service public de proximité sont différentes. La nécessité d'une mise à niveau des services avec la constatation de nombreuses disparités (notamment dans les ratios personnels/élèves) a un impact

immédiat. Grâce aux bilans dressés « spontanément » par les collectivités, on sait notamment que les dépenses de suppléance, de formation, d'action sociale, de recrutement de personnels supports, d'assurances, pour les TOS progressent et qu'elles sont peu ou pas couvertes.

Les bilans varient bien entendu selon les collectivités. Pour le Tarn par exemple, le déficit entre les dépenses et les recettes de compensation pour les transferts de personnels en 2010 dépasse 3 millions € (chiffre donné par M. Thierry Carcenac, président de ce département et de la CCEC).

Le cas du forfait d'externat est significatif. Les élus ont constaté un coût, à effectif constant, de 40 à 60 % supérieur au montant de la compensation.

Au total, les perspectives sont alarmantes pour deux raisons au moins : la poursuite de mouvements de transferts sans cohérence d'ensemble et les déficits croissants.

Il ne nous était pas possible de traiter la question des transferts de personnels sans aborder deux dossiers d'actualité, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les parcs d'équipement, qui sont de véritables « bombes à retardement » pour les collectivités territoriales.

Ces deux opérations mériteraient chacune une étude à part. Le rapport se limite à quelques observations générales concernant des transferts, engagés postérieurement à la loi de 2004, sans rationalité ni méthodologie, et qui se révèlent, au final, particulièrement dispendieux.

A cela s'ajoutent les effets d'autres transferts liés à divers phénomènes en cours : l'impact de la restructuration des services de l'Etat, « l'incontinence réglementaire » de l'Etat qui se poursuit, voire s'accroît, l'ensemble des décisions de l'Etat qui entraînent une augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales...

On constate donc un effet de ciseaux de plus en plus marqué : depuis 2004, on assiste à une évolution des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes de cette même section. Compte tenu des contraintes exogènes qui pèsent sur la plupart des dépenses de fonctionnement (ainsi que de leur rigidité) et du peu d'élasticité des recettes de fonctionnement, l'équilibre budgétaire est partout menacé.

En conclusion, le bilan des transferts de personnels fait apparaître :

- un long processus de mise en œuvre complexe et parsemé d'obstacles, depuis l'état des lieux initial jusqu'à l'intégration dans la fonction publique territoriale ;

- au-delà de leurs effets organisationnels immédiats, un impact structurel considérable sur les collectivités territoriales d'accueil nécessitant une adaptation du cadre et des modes de gestion aux caractéristiques des nouveaux agents et aux exigences spécifiques d'un service public de proximité ;

- des perspectives financières alarmantes liées au passif accumulé du fait de l'insuffisance du dispositif de compensation prévu et aux multiples effets indirects résultant des transferts opérés, le tout intervenant dans un contexte général de restrictions budgétaires.

Notre sentiment est qu'une réflexion d'ensemble et en profondeur sur cette politique de transferts est aujourd'hui nécessaire et la question du partage des responsabilités doit être un préalable à toute nouvelle décision relative aux transferts de personnels. C'est pour contribuer à cette réflexion que nous vous soumettons quatorze propositions.

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – Nos recommandations poursuivent un double objectif : corriger les dysfonctionnements constatés dans le dispositif des transferts intervenus depuis la loi du 13 août 2004 ; tenter de définir une méthodologie dans l'éventualité de nouveaux transferts de personnels.

Pour les transferts de personnels déjà réalisés, il convient d'ajuster le cadre et les modes de gestion de ces personnels, d'où trois propositions :

1. Remettre en question les cadres d'emplois spécifiques : la logique de la décentralisation, désormais, va vers une suppression de ces cadres par une intégration dans les cadres existants de la fonction publique territoriale.

2. Supprimer les situations de double hiérarchie : la solution est de choisir entre l'une ou l'autre autorité. Pour les TOS, il s'agirait de transférer les gestionnaires des agents concernés (TOS), à savoir les gestionnaires (collèges) et les intendants (lycées) et leurs collaborateurs, sous l'autorité unique de l'exécutif local.

3. Élargir les possibilités de mobilité des personnels, notamment en développant les bourses d'emploi au niveau régional.

4. Permettre des adaptations réglementaires, car une procédure uniforme apparaît inadéquate au regard des réalités des territoires. Cette question devrait pouvoir être examinée par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et autorisée par voie législative.

Par ailleurs, il conviendrait de revoir en profondeur le volet financier des transferts opérés, d'où quatre autres propositions que nous vous soumettons :

5. Établir un bilan complet et sincère des dépenses non compensées car, de l'avis unanime, le coût des transferts n'a été que très partiellement compensé, la référence étant les dépenses de l'Etat au jour du transfert, sans tenir compte du coût réel de prise en charge pour les collectivités. En outre, l'écart se creuse au fil du temps, avec un véritable « effet de ciseaux » entre les recettes transférées et l'ensemble des dépenses induites par ces transferts.

6. Diversifier les instruments d'évaluation : il faudrait que les collectivités puissent, sur la base de leurs propres évaluations, enquêtes, analyses et bilans, obtenir une appréciation plus sincère et équitable de leurs

charges réelles, avec les spécificités locales constatées, le cas échéant, et non sur la base d'une moyenne nationale abstraite.

7. Elargir le rôle de la CCEC aux nouveaux transferts intervenus depuis le 1^{er} janvier 2005 : ses compétences ont été délimitées par la loi du 13 août 2004 et il conviendrait désormais de les élargir à la compensation des charges nouvelles : compensations de certaines formations sanitaires pour les régions (ambulanciers, infirmiers, etc.), réformes affectant les diplômes sociaux (DEEJE, DEETS, DEASS), réforme de la protection juridique des majeurs.

8. Lancer une évaluation prospective des effets induits à moyen et long terme : ce débat devrait être engagé avec les associations d'élus, par exemple au niveau de la Conférence nationale des exécutifs. Une telle évaluation serait nécessaire, en particulier pour les régimes de retraites concernés (CNRACL) sur la base des caractéristiques démographiques des personnels.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Pour les futurs transferts, nous vous proposons, premièrement, de définir une méthodologie de mise en œuvre des transferts de personnels, avec trois recommandations :

9. Organiser une réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau local entre l'Etat et les collectivités.

10. Prévoir un calendrier resserré.

11. Réaliser des états des lieux des emplois à transférer plus sincères.

Deuxièmement, il conviendrait de prévoir un dispositif véritablement contradictoire et ajustable de compensation financière avec trois dernières propositions :

12. Tenir compte du « passif » dans les conditions énoncées précédemment.

13. Prévoir une évaluation financière préalable des nouvelles mesures. A cet égard, les propositions présentées par M. Alain Lambert, ancien président de la délégation, et déposées le 12 octobre dernier, s'inscrivaient dans cette démarche. Devenues caduques à la suite de la démission du Sénat de leur auteur, elles mériteraient, nous semble-t-il, d'être reprises.

14. Établir des référentiels pour pouvoir intégrer les objectifs de service public.

Telles sont les propositions que nous vous soumettons.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il existe effectivement des plaintes des personnels concernant leur possible mobilité, qui serait moindre suite aux transferts. Elles sont cependant à relativiser, car les personnels disposent d'avantages sur d'autres plans. En revanche, je souhaiterais connaître le coût de ces mesures pour les collectivités.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Nous devons améliorer les modalités de mobilité entre collectivités ; en effet, la souplesse qui prévalait avant les transferts des personnels – par exemple pour le passage d'un collègue vers un lycée – n'existe plus. En ce qui concerne le coût, aucun bilan chiffré précis n'est disponible. Pour disposer de telles données, nous pourrions interroger quelques départements et régions ; il n'est pas douteux que le coût total, toutes collectivités confondues, se monte au minimum à plusieurs centaines de millions d'euros.

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – Nous savons que le coût des transferts est très conséquent. Il serait effectivement possible de mettre en place une méthode de calcul visant à évaluer ces coûts dans quelques départements ou régions avant de les extrapoler pour avoir des chiffres nationaux et des moyennes.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Effectivement, nous pourrions élaborer un questionnaire en ce sens, à l'intention de quelques collectivités territoriales tests.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Malgré le coût supporté par les collectivités, on s'accorde globalement sur un bilan positif en termes de satisfaction des personnels. Néanmoins, il existe des différences de traitement importantes entre départements ou entre régions comparables. Existe-t-il un bilan de ces distorsions et, si oui, peut-on dire qu'elles sont liées à des paramètres sociaux ou culturels ?

M. Eric Doligé, rapporteur. – L'Etat présentait effectivement un schéma de gestion unique, ce qui n'est pas le cas des collectivités territoriales, qui sont autonomes les unes des autres. L'absence d'uniformité de leurs politiques salariales rend les comparaisons plus difficiles.

Pendant, elles procèdent à des alignements de rémunérations entre les personnels transférés et les agents territoriaux, afin de rendre acceptables des situations qualifiées d'indignes pour certains personnels. Ces mesures sont coûteuses mais relèvent d'un meilleur mode de gestion, favorisé par la proximité entre les agents et leurs élus.

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – Précisons qu'il s'est souvent agi, notamment pour les statuts les plus précaires, de hausses de salaire de l'ordre de 20 %...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ceci donne une idée du délabrement de la gestion des TOS par l'Etat !

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – Ces mesures sont certes coûteuses, mais elles ont un impact largement positif en termes de satisfaction des personnels et d'amélioration du fonctionnement des services publics.

Je souhaiterais avoir la position de la délégation sur la suppression du principe de la double hiérarchie, à savoir celle de l'Etat et des collectivités territoriales, qui existe sur les personnels transférés.

M. Pierre-Yves Collombat. – C’est une proposition qui répondrait à une demande des agents et des élus locaux.

M. Charles Guené. – Les maires parviennent à s’accommoder d’une double hiérarchie, par exemple avec les ATSEM. La suppression de la double hiérarchie serait sans doute plus pratique, mais aussi source de conflits.

Je souhaiterais revenir sur les coûts engendrés par les transferts de personnels et sur les méthodologies envisageables pour leur compensation. Plusieurs types de surcoûts doivent être distingués : les coûts cachés, que vous avez évoqués et qui devraient être compensés ; les coûts induits, liés à des points (par exemple des différences de statuts) dont on avait connaissance en amont ou à des mesures que les collectivités ont elles-mêmes prises (je pense en particulier à la manière dont elles ont mis en œuvre les « 35 heures » qui a parfois été généreuse) et qu’il est difficile de reprocher à l’Etat ; les coûts, enfin, liés à des changements de périmètre, dont les coûts sont difficiles à évaluer et qui devraient être discutés en amont, par exemple au sein de la Conférence des exécutifs, lorsqu’est envisagé un tel changement.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Pour revenir à la double hiérarchie, je rappelle que, dans l’Education nationale, on est confronté à des situations disparates avec, par exemple, des interlocuteurs différents – et autant de processus de gestion – dans le primaire et dans le secondaire. Une cohérence de fonctionnement doit être recherchée.

M. Jacques Mézard, président. – Je vous ai trouvé un peu sévères sur le rôle de l’Etat dans la question des transferts de personnels. C’est vrai : des personnels ont fait l’objet de traitements quelquefois inacceptables de la part de l’Etat.

M. Charles Guené. – J’ai eu connaissance de cas d’agents qui n’avaient pas bénéficié d’une visite médicale d’embauche !

M. Jacques Mézard, président. – Néanmoins, sur le terrain, je n’ai pas vu beaucoup de personnels inquiets. Les choix pour la FPT, à la lecture des chiffres que vous avez cités, prouvent que les choses ne se sont pas trop mal passées et que, malgré votre description sur la très mauvaise préparation, cela aurait pu être pire.

M. Eric Doligé, rapporteur. – Nous estimons que le transfert des personnels s’est plutôt bien passé mais nous soulignons deux éléments négatifs. Tout d’abord, le manque de préparation de la réforme, sans doute voulu par les administrations concernées, qui n’a pas permis de chiffrer le coût global de l’opération. Ensuite, l’aggravation de la situation financière des collectivités territoriales, et notamment des départements, même si cette situation n’est pas directement imputable aux transferts de personnels mais plutôt au coût des politiques d’action sociale.

Nos interlocuteurs doivent accepter ce constat : ces transferts ont été insuffisamment compensés. Si l’Etat nous a effectivement transféré les sommes consacrées à la rémunération et à la gestion des personnels concernés,

nous dépensons aujourd'hui des sommes supérieures en raison de dépenses non comptabilisées au moment du transfert, liées à la gestion des ressources humaines, à des contraintes matérielles ou des règles législatives différentes, par exemple en matière de cotisations sociales pour l'assurance vieillesse.

M. Claude Jeannerot, rapporteur. – Nous avons dressé un état des lieux juste et équilibré. Cette réforme se caractérise par son impréparation mais également par une crainte manifeste des personnels. Cette crainte a une dimension idéologique, selon laquelle seule la fonction publique d'Etat est noble, le transfert vers la fonction publique territoriale étant alors vécu comme un déclassement. Le fait que l'Etat ait conservé en son sein les fonctionnaires de catégorie A est significatif de cet état d'esprit.

M. Jacques Mézard, président. – Le rapport de nos collègues sera donc publié.

Annexe 2

LISTE DES AUDITIONS

Mercredi 8 septembre 2010

- **Ministère de l'éducation nationale**
 - Mme Josette THÉOPHILE, directrice générale des ressources humaines, M. Éric BERNET, chef de service des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé, et M. Anthony BAGOUET, responsable du département des politiques locales

- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Hélène EYSSARTIER, directrice des ressources humaines

- **Association des directeurs de services techniques départementaux**
 - M. Patrick DIENY, président

Mercredi 29 septembre 2010

- **Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales**
 - M. Joël MARTIN, bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux (DGCL), Mme Marie-Josée MIRANDA, adjointe au chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux, et M. Sébastien TRES, adjoint au chef du bureau du financement des transferts de compétences.

- **Ministère de la santé et des sports ; ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique ; ministère de la jeunesse et des solidarités actives**
 - Mme Michèle KIRRY, directrice des ressources humaines, Mme Myriam MESCLON-REVAUD, adjointe au sous-directeur de la gestion du personnel, et M. Elie MESSECA, adjoint au sous-directeur de la gestion du personnel

Mercredi 6 octobre 2010

- **Assemblée des départements de France**
 - MM. Yves KRATTINGER, sénateur, président de la commission « aménagement du territoire » de l'ADF, Philippe HERSCU, chef du service territoires de l'ADF et Frédéric EON, chargé de mission
- **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**
 - MM. Bernard DEROSIER, député, président du CSFPT, Pierre COILBAULT, directeur général du CSFPT, et Antonio RODRIGUEZ, conseiller technique

Mardi 26 octobre 2010

- **Ministère du travail**
 - M. Fabrice HEYRIÈS, directeur général de la cohésion sociale
- **Commission consultative sur l'évaluation des charges**
 - M. Thierry CARCENAC, député, président de la CCEC

Mercredi 3 novembre 2010

- **Association des régions de France**
 - Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER, conseillère régionale d'Ile-de-France, MM. Eric PERRAUDEAU, directeur de cabinet du président de l'ARF, et Marc JOUHANNEAU, chargé de mission
- **Cour des comptes**
 - M. André BARBÉ, conseiller maître
- **Association des directeurs de ressources humaines des conseils généraux**
 - M. Jean-François LEMMET, président

Annexe 3**BILAN RÉGLEMENTAIRE****Tableau relatif aux compétences transférées s'accompagnant de transferts de services***(Source : Ministère de l'intérieur)*

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Services transférés au 1^{er} janvier 2006				
Missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, d'entretien général et technique (article 82 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)	Services participant aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général technique dans les collèges et les lycées et services gestionnaires des personnels TOS (ministère de l'éducation nationale)	Décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005	27 décembre 2005	1 ^{er} janvier 2006
Services transférés au 1^{er} janvier 2007				
Routes départementales	Services exerçant les compétences en matière de routes départementales (ministère de l'équipement)	Décret n° 2006-1341 du 6 novembre 2006	7 novembre 2006	1 ^{er} janvier 2007
Routes nationales (article 18 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences en matière de routes nationales (ministère de l'équipement)	Décret n° 2006-1342 du 6 novembre 2006	7 novembre 2006	1 ^{er} janvier 2007
Fonds de solidarité pour le logement (article 65 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences en matière de fonds de solidarité pour le logement (ministère de l'équipement)	Décret n° 2006-1343 du 6 novembre 2006	7 novembre 2006	1 ^{er} janvier 2007

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Ports départementaux maritimes	Services exerçant les compétences dans les ports départementaux maritimes (ministère de l'équipement)	Décret n° 2006-1344 du 6 novembre 2006	7 novembre 2006	1 ^{er} janvier 2007
Missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, d'entretien général et technique (Article 82 de la LRL)	Services participant aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général technique dans les lycées agricoles et services gestionnaires des personnels TOS des lycées agricoles (ministère de l'agriculture)	Décret n° 2006-1756 du 23 décembre 2006	30 décembre 2006	1 ^{er} janvier 2007
Services transférés au 1^{er} février 2007				
Inventaire général du patrimoine culturel (Article 95 de la loi LRL)	Services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel (ministère de la culture)	Décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007	6 janvier 2007	1 ^{er} février 2007
Services transférés au 1^{er} septembre 2007				
Missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, d'entretien général et technique (Article 82 de la loi LRL)	Services participant aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général technique dans les lycées professionnels maritimes (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-778 du 10 mai 2007	11 mai 2007	1 ^{er} septembre 2007

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Services transférés au 1^{er} janvier 2008				
Routes départementales	Services exerçant les compétences en matière de routes nationales (portions résiduelles) et transfert des services au département de la Seine-Saint-Denis exerçant les compétences en matière de routes départementales (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-1614 du 15 novembre 2007	17 novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Aérodromes (Article 18 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences dans le domaine des aérodromes (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-1615 du 15 novembre 2007	17 novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Ports d'intérêt national (Article 30 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences dans le domaine des ports d'intérêt national (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-1616 du 15 novembre 2007	17 novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Ports maritimes (Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)	Services exerçant les compétences dans le domaine des ports maritimes transférés en application de la loi du 22 juillet 1983 (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-1617 du 15 novembre 2007	17 novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Voies d'eau (Article 32 de la loi LRL et article 56 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages)	Services exerçant les compétences dans le domaine des voies d'eau – 5 départements (ministère de l'équipement)	Décret n° 2007-1618 du 15 novembre 2007	17 novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Aménagement foncier (Article 95 de la loi du 23/02/2005 relative au développement des territoires ruraux)	Services assurant la conduite des opérations en matière d'aménagement foncier – 1 ^{ère} vague de transfert (ministère de l'agriculture)	Décret n° 2007-1946 du 26 décembre 2007	1 ^{er} janvier 2008	1 ^{er} janvier 2008
Services transférés au 1^{er} janvier 2009				
RMI (loi du 18/12/2003 portant décentralisation du RMI), FAJ (Article 51 de la loi LRL), CLIC (Article 56 de la loi LRL), CODERPA (Article 57 de la loi LRL) FSL et fonds d'aide eau-énergie (Article 65 de la loi LRL), LAV (Article 72 de la loi LRL) et Bourses et formations sanitaires et sociales (Articles 53, 54, 55 et 73 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences à l'égard du RMI, des FAJ, des CLIC, des CODERPA, des FSL, des fonds d'aide et des bourses et formations sanitaires et sociales (ministère de l'intérieur et ministère en charge des affaires sociales)	Décret n° 2008-791 du 20 août 2008 Décret complété par le décret n° 2010-802 du 13 juillet 2010	21 août 2008	1 ^{er} janvier 2009
Voies d'eau (Article 32 de la loi LRL et article 56 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages)	Services exerçant les compétences dans le domaine des voies d'eau au profit de 3 départements (ministère de l'équipement)	Décret n° 2008-1377 du 19 décembre 2008	24 décembre 2008	1 ^{er} janvier 2009

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Ports maritimes (Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)	Services exerçant les compétences dans le domaine des ports maritimes transférés en application de la loi du 22 juillet 1983 au profit de la Communauté d'agglomération de Morlaix (ministère de l'équipement)	Décret n° 2008-1378 du 19 décembre 2008	24 décembre 2008	1 ^{er} janvier 2009
Routes nationales (Article 18 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences en matière de routes nationales – Transfert au département de la Guyane et à la région Réunion et transfert de portions résiduelles de routes nationales à 10 départements (ministère de l'équipement)	Décret n° 2008-1379 du 19 décembre 2008	24 décembre 2008	1 ^{er} janvier 2009
RMI (loi du 18/12/2003 portant décentralisation du RMI), FAJ (Article 51 de la loi LRL), CLIC (Article 56 de la loi LRL), CODERPA (Article 57 de la loi LRL) FSL et fonds d'aide eau-énergie (Article 65 de la loi LRL), LAV (Article 72 de la loi LRL) et Bourses et formations sanitaires et sociales (Articles 53, 54, 55 et 73 de la loi LRL)	Services exerçant les compétences à l'égard du RMI, des FAJ, des CLIC, des CODERPA, des FSL et des fonds d'aide – Modification du décret du 20 août 2008 (ministère de l'intérieur et ministère en charge des affaires sociales)	Décret n° 2008-1450 du 22 décembre 2008	31 décembre 2008	1 ^{er} janvier 2009
Aménagement foncier (Article 95 de la loi du 23/02/2005 relative au développement des territoires ruraux)	Services assurant la conduite des opérations en matière d'aménagement foncier – 2 ^{ème} vague de transfert (ministère de l'agriculture)	Décret n° 2008-1552 du 31 décembre 2008	1 ^{er} janvier 2009	1 ^{er} janvier 2009

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
Services transférés au 1^{er} septembre 2009				
Organisation et transports scolaires et remboursement des frais de déplacement des élèves et des étudiants handicapés (Article 38 et 41 de la loi LRL) Plan de déplacement urbain (Article 40 de la loi LRL)	Services déconcentrés participant à l'exercice des compétences transférées au STIF en matière de plan de déplacements urbains, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires et de remboursement des frais de déplacement des élèves et des étudiants handicapés (MEEDM, ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale)	Décret n° 2009-954 du 29 juillet 2009	2 août 2009	1 ^{er} septembre 2009
Services transférés au 1^{er} janvier 2010				
Voies d'eau (Article 32 de la loi LRL et article 56 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages)	Services déconcentrés participant à l'exercice des compétences dans le domaine des voies d'eau dont la propriété a été transférée à la région Bretagne au 1 ^{er} janvier 2008 et participant à l'exercice des compétences sur le domaine public fluvial du port de Saint-Laurent-du-Maroni dont la propriété a été transférée à la communauté de communes de l'Ouest guyanais au 1 ^{er} janvier 2009 (MEEDM)	Décret n°2009-1622 du 23 décembre 2009	26 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2010
Aménagement foncier (Article 95 de la loi du 23/02/2005 relative au développement des territoires ruraux)	Services assurant la conduite des opérations en matière d'aménagement foncier – 3 ^{ème} vague de transfert (ministère de l'agriculture)	Décret n°2009-1669 du 29 décembre 2009	30 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2010

Compétences transférées	Services transférés par ministère décentralisateur	Numéro et date du décret	Date de publication du décret au JO	Date d'entrée en vigueur
<p>Délivrance des autorisations préalables au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation (Article 13 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et article 6 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés)</p>	<p>Services chargés de la délivrance des autorisations préalables au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation (ministère de l'intérieur et MEEDM)</p>	<p>Décret n°2009-1726 du 30 décembre 2009</p>	<p>31 décembre 2009</p>	<p>1^{er} janvier 2010</p>

Annexe 4**Bilan des transferts de personnels intervenus dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation***(Source : Ministère de l'intérieur)*

	Nombre d'agents transférables	Nombre d'agents transférés à la date d'entrée en vigueur du décret de transfert de services (agents non titulaires)	A compter du 1/01/2007				A compter du 01/01/2008				A compter du 01/01/2009					A compter du 01/01/2010					Personnels restant à transférer au 01/01/2011	Nombre d'ETP emplois disparus ayant fait l'objet d'une compensation financière		
			Total	Intégrés	Détachés	Vacants	Total	Intégrés	Détachés	Vacants	Total	Intégrés	Détachés	Vacants	Fractions d'emplois	Total	Intégrés	Détachés	Vacants	Fractions d'emploi				
Ministère de l'Education nationale (ETP)																								
Agents non titulaires [01/01/2006]	3 476	3 476																					-	
TOS	90 180		47 512	32 107	11 576	3 830	32 035	22 249	7 328	2 457	10 634	2 854	7 531	248	-								-	395
GTOS	751		442	213	67	162	227	28	16	183	82	2	2,5	78	-								-	
TOTAL	94 407																						-	395
Ministère de l'équipement (ETP)																								
Agents non titulaires [01/01/2007]	367	367																					-	
Services transférés au 01/01/2007	29 397					2 762	20 662	15 417	3 551	1 695	3 974	2 322	807	845	-	1 999	447	1 273	279				-	1030,56
Agents non titulaires [01/01/2008]	50	50																					-	
Services transférés au 01/01/2008	869									205	392	250	94	48	-	45	11	9	25				227	
Services transférés au 01/01/2009	360													58		62	4	45	14				239	
Total	31 042	95%																					466	1030,56
Ministère de l'agriculture (ETP)																								
Non titulaires [01/01/2007]	153	153																					-	
Personnels TOS	2 330						1 385	1 054	331	nc	408	289	119	-	-	537	75	247	215				-	81
Total	2 483																						-	81
Ministère de la culture (inventaire général du patrimoine culturel) ETP																								
Non titulaires [01/02/2007]	17	17																					-	
Personnels titulaires	214						153	96	41	16	37	13	15	9	-	24	5	15	4				-	
Total	231																						-	0
Ministère de l'agriculture (services de l'aménagement foncier - 1ère vague de transferts de services)																								
Non titulaires [01/01/2008]	1	1																					0	
Nombre d'ETP	23										16	4	0	1	11	2		1	1				5	
Total	24																						5	
Ministère de l'agriculture (services de l'aménagement foncier - 2ème vague de transferts de services)																								
Nombre d'ETP	28															17	3		1	13			11	
Total	28																						11	
Ministère des affaires sociales (RMI + loi LRL)																								
Non titulaires [01/01/2009]	68	68																					0	
Personnels titulaires	606										520	236	13	218	52	46	31	3	12	-			40	
Total	674																						40	
Ministère de l'intérieur (personnels des préfectures en charge du RMI et du FSL)																								
Personnels titulaires	29										26	16	-	11									3	
Total	29																						3	

Ce bilan du transfert des personnels a été élaboré à partir des données sur les ETP transmises par les ministères lors de la préparation des lois de finances initiales et rectificatives. Elles présentent donc un caractère provisoire et peuvent faire l'objet d'un ajustement notamment en LFR 2010. Il convient d'attendre l'achèvement des vagues de droit d'option et l'élaboration des arrêtés interministériels de compensation pour connaître définitivement et précisément les ETP transférés lors de chaque vague.

Annexe 5

BILAN FINANCIER

Les principes de la compensation financière des transferts des personnels prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et par d'autres dispositions législatives¹ ont donné lieu à des concertations et ajustements arrêtés par la CCEC dès 2005 et ont donc été définis en toute transparence avec les élus.

En effet, la CCEC a engagé, dès le 4 mai 2005, les premiers débats généraux sur les modalités d'évaluation de la compensation financière résultant des transferts de personnels. Les principes généraux ont notamment été actés lors de la séance du 6 avril 2006 consacrée au transfert aux régions et aux départements des personnels TOS de l'éducation nationale. Ont également été examinés dès 2006, lors de la séance du 14 novembre, les premiers projets d'arrêtés interministériels constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert des agents non titulaires de droit public de l'éducation nationale, des crédits de suppléance et des emplois aidés.

La commission a poursuivi ses travaux en 2007 lors des séances des 13 mars, 11 et 18 décembre 2007 avec un débat général sur les modalités d'évaluation de la compensation résultant du transfert des personnels TOS des lycées agricoles et des lycées maritimes, ainsi qu'avec la poursuite de l'examen d'une vingtaine d'arrêtés interministériels de compensation concernant à la fois les agents TOS de l'éducation nationale et de l'agriculture mais aussi les personnels de l'équipement ou encore des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel. Il s'agissait en l'espèce des arrêtés afférents à la compensation du transfert des agents non titulaires, des frais de fonctionnement des services, des contrats aidés ainsi que des comptes épargne temps.

Ces séances ont permis d'apporter un grand nombre de précisions sur les modalités de calcul de la compensation financière des transferts de personnels, et de solliciter des arbitrages.

Plusieurs décisions favorables aux collectivités locales ont ainsi été prises dès 2006, autorisant notamment, par dérogation au droit commun de la compensation, que celle-ci soit calculée sur le fondement des charges réellement supportées par les collectivités territoriales et non sur la base des dépenses de l'Etat. Quelques points de désaccord n'ont toutefois pu être levés.

En 2008, la commission a poursuivi, lors de ses séances des 13 et 27 novembre 2008, l'examen des derniers arrêtés de compensation concernant le transfert des personnels non titulaires du ministère de l'équipement intervenant

¹ Services du ministère de l'intérieur et de la santé en charge du RMI transféré par la loi du 18 décembre 2003, services du ministère de l'agriculture en charge des opérations d'aménagement foncier transférées par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

dans les domaines de compétences pour lesquelles les décrets de partage de service ont été pris le 15 novembre 2007, avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La commission a par ailleurs examiné les modalités de compensation de la première vague de transfert des personnels des services de l'aménagement foncier du ministère de l'agriculture et de la pêche, ainsi que les premiers arrêtés de compensation concernant la prise en charge des agents non titulaires, des frais de fonctionnement et des comptes épargne temps.

La CCEC a enfin été saisie, dans le cadre de la procédure de débat général, sur les modalités de compensation des personnels des affaires sociales, tant au titre du transfert du RMI que des transferts opérés en application de la loi du 13 août 2004, étant précisé que l'exercice du droit d'option court pour ces personnels depuis le 22 août 2008, en application du décret n° 2008-799 du 20 août 2008 modifié portant transfert de services.

En 2009, la question des transferts de personnels a été inscrite à l'ordre du jour de 6 séances de la CCEC. Au cours de la séance plénière du 30 juin 2009, le ministère de la santé a réalisé au sujet du transfert des personnels des affaires sociales une communication sur la compensation des emplois disparus et sur le remboursement de la dette au titre des emplois vacants intermédiaires.

La section des régions du 30 juin a examiné le projet d'arrêté interministériel constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions, à l'exception de la région Alsace, des charges afférentes aux personnels chargés de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans.

Lors de la séance plénière du 26 novembre, la commission a examiné 44 projets d'arrêtés qui fixent définitivement le montant de la compensation résultant des transferts de services :

- 16 projets d'arrêtés constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert des personnels TOS et GTOS du ministère de l'éducation nationale, dont ceux qui portent sur la compensation des personnels titulaires ayant opté et des postes devenus vacants après le transfert de services ; l'approbation de ces arrêtés clôture un processus de transfert qui s'est déroulé entre 2006 et 2009.

- 17 projets d'arrêtés constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert des personnels de l'équipement ; il s'agit des services transférés en 2008 et en 2009 ;

- 11 projets d'arrêtés constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert des services du ministère de l'intérieur et du ministère de la santé en application du décret du 20 août 2008 précité (agents non titulaires, frais de fonctionnement, comptes épargne-temps).

La section des départements du 26 novembre a examiné 2 projets d'arrêtés constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert des services de l'aménagement foncier au titre de la 2^{ème} vague (décret du 31 décembre 2008)

La section des régions de la CCEC a été saisie lors de la séance du 2 décembre 2009, dans le cadre de la procédure de débat général, sur les modalités de compensation du transfert au STIF des services des ministères du développement durable, de l'intérieur et de l'éducation participant à l'exercice de la compétence relative aux transports scolaires.

La section des communes s'est quant à elle réunie pour la première fois le 2 décembre pour examiner, dans le cadre de la procédure de débat général, les modalités de compensation du transfert de compétence prévu par l'article 13 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Ces réunions ont par ailleurs été l'occasion de présenter aux élus un bilan des différents transferts de personnels :

- *Transfert des personnels techniques, ouvriers et de service relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant les missions dans les collèges et les lycées.*

Au final, 94 804 ETP rémunérés ont été transférés (nombre comprenant les TOS et GTOS titulaires, les agents non titulaires et les emplois disparus), dont 49 729 ETP aux régions et 45 075 ETP aux départements, pour un montant de compensation globale de 2,66 Md€ (hors minoration au titre des FARPI), dont 1,397 Md€ pour les régions et 1,263 Md€ pour les départements.

- *Transfert des personnels de l'Équipement*

La compensation liée à l'application de la clause de sauvegarde pour les emplois disparus est intervenue au 1er janvier 2010 : elle a concerné deux régions (pour un coût de 0,5 M€ correspondant à 17,56 ETP) et 92 départements (pour un coût de 15,9 M€ correspondant à un volume de 1 013 ETP).

Le montant total de la compensation financière inscrit en LFI 2010, résultant du transfert aux départements et aux régions, des personnels de l'Équipement pour les services transférés en 2007 s'élève à 961,651 M€. Le détail par année et par poste de dépense compensé, figurant dans le tableau suivant, concerne les services des RD, des RNIL, des FSL et des lycées maritimes:

- *Transfert des agents TOS des établissements publics d'enseignement et de formation agricoles du ministère de l'agriculture*

La compensation liée à l'application de la clause de sauvegarde pour les emplois disparus est intervenue au 1er janvier 2010 : elle a concerné 15 régions pour un coût de 2,077 M€ correspondant à 81 ETP.

Le montant total de la compensation financière, inscrit en LFI 2010, résultant du transfert aux régions des personnels TOS des lycées agricoles s'élève à 75,683 M€ pour les transferts intervenus de 2007 à 2010.

- *Transfert des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel*

La loi du 13 août 2004 transfère aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des missions de gestion et de conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel, l'État demeurant l'unique responsable de la définition des normes nationales ainsi que du contrôle scientifique et technique.

Le transfert de service est entré en vigueur le 1er février 2007. Le transfert des personnels a concerné 214 agents titulaires mis à disposition et 17 agents non titulaires.

Selon les dernières informations transmises par le ministère de la culture et dans l'attente de la prise des arrêtés constatant le montant définitif du droit à compensation résultant du transfert de ces personnels, l'intégration aurait été choisie par 61 % des agents et la proportion de postes vacants après le transfert de service serait de l'ordre de 13 % environ.

- *Transfert des personnels en charge des affaires sanitaires et sociales*

Le montant total de la compensation financière, inscrit en LFI 2010, résultant du transfert aux départements et aux régions des personnels exerçant les compétences décentralisées dans les secteurs sanitaire et social, en particulier ceux en charge du RMI, s'élève à 19,616 M€ pour les transferts intervenus en 2009 et 2010, dont 9,074 M€ pour les personnels ayant opté au titre des deux premières campagnes de droit d'option, 1,995 M€ pour les personnels non titulaires de droit public (montant approuvé par arrêtés du 26 avril 2010), 5,668 M€ pour les postes vacants, 1,564 M€ pour les fractions d'emploi et 0,721 M€ pour les dépenses de fonctionnement (montant approuvé par arrêtés du 26 avril 2010).

- *Transfert des personnels du ministère de l'agriculture participant à l'exercice des compétences décentralisées dans le domaine de l'aménagement foncier*

En application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a confié au département la responsabilité de la conduite de la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier, le transfert des services correspondants s'opère en trois vagues de 2008 à 2010 afin de permettre à l'État d'achever les opérations d'aménagement foncier en cours au moment du transfert de compétences.

• *Transfert des agents au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)*

Le montant de la compensation financière inscrit en LFI 2010 s'élève à 0,588 M€ et recouvre la prise en charge des postes devenus vacants avant le transfert de services à hauteur de 0,457 M€ et des dépenses de fonctionnement et des charges de vacation à hauteur de 0,131 M€.

Au 1er janvier 2010, pour la ville de Paris, on compte 3 agents titulaires du ministère de l'intérieur exerçant pour la totalité de leur temps de travail la compétence transférée et aucun pour le ministère du développement durable. Les éventuels droits d'option au 31 août 2010 ne prendront effet qu'au 1er janvier 2011.

La LFI pour 2010 prévoit ainsi une compensation au profit de la Ville de Paris d'un montant provisionnel égal à 0,299 M€ permettant de couvrir les dépenses liées à la prise en charge des fractions d'emploi à hauteur de 0,073 M€, des postes devenus vacants avant le transfert de services pour un montant égal à 0,198 M€ et des frais de fonctionnement à hauteur de 0,028 M€.

Sources : Observatoire des Finances locales (2010) et Bilan d'activité (2005-2009) de la CCEC.