



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

personnel

Question écrite n° 99399

Texte de la question

M. Éric Raoult attire l'attention de M. le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, sur les conséquences du transfert des personnels de l'éducation et de l'équipement sur les finances locales. En effet, pour de nombreuses associations d'élus et de sénateurs la compensation de l'État aurait été effective « très en-dessous » des charges réelles. Le transfert des 130 000 agents de la fonction publique d'État s'est effectué dans des conditions qui n'ont pas été aussi délicates, qu'initialement prévues et annoncées par l'opposition. Le bilan peut donc être jugé comme contrasté pour les départements et les régions qui ont dû absorber 95 000 techniciens de l'éducation nationale (TOS) et 25 000 ouvriers de l'équipement entre 2006 et 2008. Un rapport sénatorial juge que, malgré le contexte très difficile et les réticences initiales, le bilan est celui d'une opération globalement réussie. Ainsi les deux-tiers des agents qui bénéficiaient d'un droit de maintien de deux ans ont opté pour la territoriale, dépassant leurs craintes initiales. Les collectivités ont montré, selon ce même rapport, une « mobilisation exceptionnelle » face aux nouvelles problématiques de formation, absentéisme, précarité, etc. Toutefois, si au niveau des DDE, le rapport précise que cette passation semble s'être correctement déroulée, la question a été plus complexe pour les TOS en raison des relations avec les établissements scolaires. Des difficultés « structurelles et financières » semblent perdurer. Ces TOS semblent avoir découvert les limites des cadres d'emplois spécifiques. L'avancement rapide et les indemnités avantageuses compensent difficilement les promotions, la reconversion et la mobilité d'un établissement scolaire à l'autre. Ce transfert a également fait naître d'autres difficultés : doublons parmi les personnels et double tutelle hiérarchique État-département. Le transfert de certains personnels comme les gestionnaires de collège reste posé, comme également le dispositif financier de la loi de 2004. L'État aurait versé 3,6 milliards mais cette compensation reste, semble-t-il, selon ce rapport sénatorial, très en-dessous des charges réelles. Cette situation devrait pour beaucoup encourager le creusement du déficit des départements et des régions, certains sujets ayant d'ailleurs été arbitrés au détriment des collectivités. Ce serait le cas pour les contrats aidés ou les treizièmes mois. Les missions départementales des personnes handicapées et les parcs d'équipement sont encore en cours. Ces nouvelles attributions transférées se font dans un contexte de fragilité financière accrue (hausse des charges sociales, baisse des dotations de l'État...). Le rapport sénatorial préconise une évaluation préalable pour toute nouvelle prescription de l'État dans le cadre de la réforme territoriale. Il lui demande en conséquence de lui préciser la position du Gouvernement cette situation.

Texte de la réponse

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a prévu d'importants transferts de compétences aux collectivités territoriales, ainsi que le transfert des services de l'Etat concernés. Chaque transfert donne lieu à compensation financière dans le respect de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Les modalités de calcul ont été fixées de manière concertée et largement consensuelle au sein de la commission consultative sur l'évaluation des

charges (CCEC) qui y a consacré nombre de ses séances entre 2005 et 2007. La CCEC a défini une doctrine protectrice des intérêts financiers des collectivités territoriales. Ainsi, la compensation est calculée sur la base du coût réel des agents au moment de leur transfert et intègre notamment les indemnités accessoires, telles que la NBI et les primes attachées à leur grade. Sont également compensées les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'action sociale préalablement supportées par l'Etat. Ce dernier a accepté d'aller au-delà de ses obligations constitutionnelles en compensant des charges qu'il ne supportait pas avant le transfert : ont ainsi été pris en compte les taux de cotisations sociales acquittées par les collectivités territoriales, la contribution au Centre national de la fonction publique territoriale, les jours acquis sur les comptes épargne-temps. En outre, la clause de sauvegarde prévue à l'article 104 de la loi LRL prévoit la compensation des emplois dits disparus, à savoir les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert. Pour l'ensemble de ces raisons, à l'instar des conclusions du rapport relatif à la compensation des transferts de compétences présenté par les sénateurs Yves KRATTINGER et Roland du LUART en juin 2010 dans le cadre des travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, il peut être conclu que l'Etat a toujours veillé, sous le contrôle de la CCEC, à respecter ses obligations constitutionnelles y compris en matière de transfert de personnels. Ce constat ne saurait être infirmé du seul fait que, parmi les nombreux points évoqués en CCEC, trois d'entre eux - la part « politique de l'emploi » des contrats aidés relevant du ministère de l'éducation nationale, le treizième mois et la valorisation des postes vacants - ont fait l'objet d'un désaccord avec les élus. Il ne peut, en aucun cas, être reproché à l'Etat d'avoir versé une compensation « très en dessous des charges réelles », d'autant qu'il ne lui appartient pas juridiquement de compenser l'éventuelle évolution dans le temps des charges transférées, au-delà du « coût historique » évalué au moment du transfert (décision du Conseil constitutionnel n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011). S'agissant des services du ministère de l'équipement, le rapport d'information du 18 novembre 2010 sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, présenté par les sénateurs DOLIGE et JEANNEROT, souligne que « la méthodologie des transferts suivie par ce ministère peut être jugée la plus satisfaisante ». Les transferts ont, d'après les rapporteurs, bénéficié d'un « accompagnement très précis », d'une « forte implication de l'encadrement des services déconcentrés » et d'un dispositif d'accompagnement des réformes. Plus particulièrement, le transfert des personnels des routes est cité en exemple puisque « le choix d'une méthodologie très précise (...) a, de l'avis général, donné de bons résultats. » De même, la Cour des comptes a récemment indiqué, dans son rapport public annuel pour 2012, au sujet de la décentralisation routière, qu'au total l'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations financières au titre de la compensation. Dans les services de l'équipement déjà transférés, 77 % des personnels titulaires ont opté pour l'intégration. Quant au transfert des services des parcs de l'équipement, actuellement en cours, la commission consultative sur l'évaluation des charges, lors de la séance du 25 novembre 2010, a accueilli favorablement les modalités générales de compensation. En matière d'éducation, la loi LRL a prévu le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges et lycées. Le transfert des personnels assurant la gestion des TOS, dits personnels GTOS, est intervenu concomitamment à celui des personnels TOS, achevé au 1er janvier 2009. Les compensations financières ont donné lieu à concertation au sein de la CCEC et ont été réalisées conformément aux principes rappelés précédemment. L'Etat a compensé notamment les crédits de suppléance, les dépenses de recrutement ou encore des congés bonifiés, ainsi que la part « employeur » des contrats aidés. Au total, 68,4 % des agents TOS et GTOS ont opté pour l'intégration. La création du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) en 2007 a permis de les accueillir dans leur nouvel environnement professionnel et de leur faire bénéficier des avantages et opportunités qu'offre la fonction publique territoriale. A cet égard, les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux leur garantissent les mêmes droits à mobilité qu'aux fonctionnaires de l'Etat. S'agissant de la promotion interne, il importe de souligner l'apport de l'article 61 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Nonobstant toute disposition contraire prévue dans les statuts particuliers, les agents détachés bénéficient des mêmes droits, notamment à l'avancement et à la promotion, que les membres du corps ou cadre d'emplois dans lequel ils sont détachés. Cette mesure est de nature à faciliter et à ouvrir les carrières des membres du cadre d'emplois des ATTEE. Les agents TOS sont soumis à l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement et relèvent de l'autorité hiérarchique de l'exécutif de la collectivité territoriale. Cette distinction existait déjà dans d'autres cadres d'emplois dont celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Enfin, le

rapport qui sera très prochainement remis au Parlement par le Gouvernement en application de l'article 75 de la loi du 13 août 2004, et qui est actuellement soumis, pour avis, au Conseil supérieur de l'Education, au Conseil territorial de l'Education nationale et au Conseil national de l'enseignement agricole décrira notamment les apports de la décentralisation sur les régimes indemnitaires, la situation des personnels détachés sans limitation de durée et la gestion de la double carrière. Au total, le Gouvernement souscrit pleinement à la conclusion du rapport des sénateurs DOLIGE et JEANNEROT, selon laquelle « le bilan partagé par les différents acteurs de ces transferts est celui d'une opération globalement réussie ». Le faible nombre de contentieux engagés par les collectivités sur la compensation financière des transferts de personnels et le fort taux d'option des agents titulaires transférés en faveur de l'intégration dans la FPT témoignent de ce bilan très largement positif. En revanche, le dispositif des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ne constitue pas un transfert de compétence et n'obéit, dès lors, pas aux mêmes règles juridiques. L'Etat participe au fonctionnement des MDPH par l'octroi de moyens financiers et par la mise à disposition de personnels. Si des vacances sur les postes censés être pourvus par des agents de l'Etat et des retards dans la compensation financière de ces postes vacants ont été constatés par le passé, cette difficulté est en passe d'être complètement réglée. La loi du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, issue d'une proposition du sénateur Paul BLANC, participe également de cette amélioration.

Données clés

Auteur : [M. Éric Raoult](#)

Circonscription : Seine-Saint-Denis (12^e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 99399

Rubrique : Collectivités territoriales

Ministère interrogé : Collectivités territoriales

Ministère attributaire : Collectivités territoriales

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 8 février 2011, page 1113

Réponse publiée le : 22 mai 2012, page 4044