

Secrétariat général

**Instruction du 28 mai 2005 relative
au dimensionnement des services à transférer**

NOR : *EQUG0510263J*

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi « LRL ») prévoit le transfert de compétences aux collectivités territoriales, qui doit s'accompagner du transfert des services chargés des missions afférentes. Cette même loi met fin au système de mise à disposition des directions départementales de l'équipement et services maritimes au profit des départements, de la collectivité territoriale de Corse et de la région Martinique avec le transfert à ces collectivités des parties de services intervenant pour leur compte.

Le transfert de services recouvre à la fois les parties de services qui sont directement en charge des compétences transférées (y compris les agents exerçant des fonctions d'appui comme les secrétaires et comptables...) et les parties de services « supports » correspondantes qui permettent aux premières de fonctionner.

Les principes qui s'appliquent aux transferts de services font l'objet de l'article 104-II de la loi « LRL ».

Concernant le dimensionnement des emplois transférés, l'article 104-II prévoit que « seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 ».

Il est à noter que, conformément à l'article 117 de cette même loi, les dispositions de l'article 104-II sont également applicables aux transferts de compétence dans le domaine des voies d'eau, prévus par l'article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Le transfert de services fixé par décret en Conseil d'Etat, nécessite de déterminer le nombre et le détail des emplois transférés ainsi que la liste nominative des agents affectés à ces emplois.

Il est précédé dans un premier temps par une convention de mise à disposition indiquant notamment les effectifs qui participent aux missions transférées.

Ce nombre d'emplois transférés est basé sur la « photographie » des emplois pourvus à une date donnée, dite « date de référence » :

- 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétence (ou du transfert de propriété en ce qui concerne les voies d'eau y compris pour les régions Bretagne, Pays de Loire et Picardie) ;
- 31 décembre 2004 pour les compétences transférées antérieurement à la loi « LRL » (exemple des routes départementales et des ports départementaux).

La différence entre le nombre d'emplois pourvus à la date de référence et le nombre global d'emplois pourvus au 31 décembre 2002 devrait faire l'objet d'une compensation financière. Cette compensation serait versée au niveau de chaque collectivité territoriale concernée.

Pour le transfert des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992, les compensations versées depuis le 31 décembre 2002 jusqu'à la date du transfert de services, au titre de l'article 10-IV de cette même loi, seraient déduites de cette nouvelle compensation pour éviter tout double compte.

En vue de déterminer le nombre des emplois transférés, la démarche suivante vous est proposée :

- définition du périmètre des missions transférées (voir annexe II) ;
- identification au niveau local, par macrograde, des emplois concernés en totalité ou en partie par les missions transférées et pourvus au 31 décembre de l'année de référence (photographie des agents en poste au 31 décembre de l'année de référence y compris pour les activités « supports » correspondantes) ;
- détermination, pour les emplois pourvus concernés, de la quotité de travail calculée à partir de l'activité réelle de l'agent consacrée aux missions transférées ;
- consultation du président du conseil général sur le calcul de ces emplois.

Les emplois transférés correspondront à la somme de ces quotités (en ETP) arrondis par macrograde au nombre entier inférieur, les fractions d'emplois étant compensées financièrement.

Cependant, le cumul de plusieurs fractions d'emplois pourra faire l'objet, à masse salariale constante, de l'identification de postes supplémentaires à transférer. Dans cette perspective, le coût moyen par macrograde est joint en annexe I.

Le périmètre des missions transférées

Pour chaque domaine de compétence, vous prendrez en compte les missions détaillées en annexe II et qui sont aujourd'hui effectuées au niveau du service déconcentré concerné.

Cette annexe ne couvre pas les missions exercées par les personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées professionnels maritimes et des écoles nationales de la marine marchande, qui feront l'objet d'instructions particulières en lien avec l'éducation nationale.

En ce qui concerne les missions des parties de services « supports », vous tiendrez respectivement compte, pour le transfert des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992 et pour le transfert

des services mis à disposition de la collectivité territoriale de Corse en application de la loi du 13 mai 1991, du décret n° 87-100 du 13 février 1987 et du décret n° 92-1352 du 24 décembre 1992, aux termes desquels ont déjà été transférées les parties de services chargées des tâches de programmation, d'études, de suivi financier, de comptabilité, de marchés, d'acquisitions foncières et de contentieux.

Le détail des missions des parties de services « supports » à prendre en compte fait l'objet de l'annexe 3.

Vous noterez que, s'agissant du secteur médico-social, un service ne disposant généralement que d'un seul médecin, d'un seul assistant de service social ou encore d'un seul secrétaire médico-social, le transfert de ces parties d'emplois donnera lieu à compensations financières.

L'activité du chef de service déconcentré, chargé de la direction du service dans son ensemble et, par nature, unique et donc indivisible, ne fait pas partie des missions transférées, et ne rentre donc pas dans le périmètre concerné par les transferts.

La période de référence à prendre en compte pour déterminer la quotité de travail

Pour déterminer la quotité de travail correspondant aux missions transférées, il faut définir une période de référence reflétant un cycle complet de travail, ou un temps suffisamment long pour rendre compte de la diversité et de l'intensité moyenne de l'activité du service.

Pour les activités récurrentes, la période de référence est l'année de référence, qui s'entend comme l'année civile précédant l'année du transfert de compétence ou l'année 2004 pour les compétences transférées antérieurement à la loi « LRL ».

Cette règle s'applique notamment pour les services « supports » et pour les activités d'entretien et d'exploitation d'un ouvrage, qui sont *a priori* assez stables d'une année sur l'autre.

En revanche, pour les seules missions de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie de l'investissement routier, qui subissent d'importantes fluctuations, vous retiendrez une période plus longue de cinq ans. Cette disposition permet ainsi de lisser les pics d'activités.

La détermination de la quotité

Pour déterminer la quotité de temps passée à l'exercice des missions transférées par les agents en poste au 31 décembre de l'année de référence, il est nécessaire d'analyser l'activité au cours de la période de référence définie ci-dessus.

Le calcul du nombre d'emplois transférés sera obtenu par l'application sur le nombre d'emplois pourvus d'un taux d'activité exprimant la quotité de temps passée à l'exercice des missions transférées.

Ce taux peut être établi par l'analyse de l'activité réelle par unité (par exemple : activité d'un centre d'exploitation lorsqu'il est dédié), par équipe homogène (par exemple : les subdivisionnaires et leurs adjoints : ce qui permet de gérer les intérimis et les réorganisations mises en œuvre au cours de la période de référence) ou par agent. L'utilisation d'outils de suivi des activités comme Corail+, Pilot-GT ou d'applications locales de mesure des temps passés est recommandée.

Cependant, en l'absence de mesure directe possible de l'activité réelle des personnels, le recours à des indicateurs d'activité plus généraux pourra s'avérer nécessaire, comme l'application des ratios utilisés par l'administration centrale pour la répartition des effectifs autorisés (par exemple : les ratios en matière d'entretien et d'exploitation de la route).

Cela sera également le cas pour les missions de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie de l'investissement et lorsqu'une partie du réseau national dans un département est transférée. Dans ce cas, il vous est demandé de retenir, pour estimer les quotités d'emplois à transférer, la part des autorisations de programme (chapitre 53-47 articles 30 et 60 du budget de l'Etat) affectées sur le réseau transféré durant les cinq années précédant le transfert de compétence.

Pour tenir compte des poids relatifs de la part « études » et de la part « travaux », il conviendra :

- de répartir les personnels d'exploitation de catégories B et C au prorata des autorisations de programme « travaux » ;
- de répartir les autres personnels, pour moitié au prorata des autorisations de programme « études » et pour l'autre moitié au prorata des autorisations de programme « travaux ».

Les agents en poste à prendre en compte

Seuls sont à prendre en compte les agents en poste au 31 décembre de l'année de référence et qui sont :

- en position normale d'activité (y compris les temps partiels qui sont à prendre en compte pour leur quotité de temps au 31 décembre de la date de référence : par exemple, un agent travaillant à 80 % au 31 décembre de la date de référence sera compté pour 0,80 ETP) ;
- en congés de longue maladie ;
- en congés de maternité ;
- en congés de formation rémunérés ;
- en cessation progressive d'activité (pour 0,50) ;
- à mi-temps thérapeutique (pour 0,50).

Il n'y a pas lieu de comptabiliser les agents en congés de fin d'activité, en congés maladie de longue durée et en congés de formation non rémunérés, pas plus que les personnels vacataires (comme certains médecins de prévention).

Pour ces derniers, vous aurez à évaluer les crédits de vacances correspondant à la part d'activité exercée pour les missions transférées, afin d'en tenir compte dans les compensations financières dues à la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert de compétence. Les principes d'évaluation des compensations correspondantes seront précisés ultérieurement.

*
* *

Pour déterminer le nombre d'emplois à transférer par domaine, incluant les parties de services « supports », vous solliciterez les missions d'inspection générale territoriale (MIGT) du ministère de l'équipement, qui vous apporteront leur expertise et leur connaissance comparée des services.

Après consultation du président du conseil général, vous veillerez à transmettre un état de ce dimensionnement par domaine, accompagné de l'avis technique de la MIGT, à la direction d'administration centrale compétente et au secrétariat général du ministère de l'équipement, au plus tard fin juillet 2005 pour les compétences déjà transférées et dans les deux mois suivant le transfert de compétences, dans les autres cas. Une copie de cet état sera également transmise à la direction régionale de l'équipement.

Cet état sera validé au niveau central en vue de vérifier l'application homogène des modalités de calcul adoptées par chaque service et de préparer les dispositions budgétaires nécessaires et constituera la base sur laquelle sera établi le transfert de services.

Après validation, cet état sera intégré dans les conventions préalables de mise à disposition des services à établir en application de l'article 104-III de la loi « LRL », ou, à défaut de signature de ces conventions, dans les arrêtés interministériels prévus au IV de ce même article 104. Pour les compétences déjà transférées et dans le cas où une convention de mise à disposition aurait déjà été établie, il sera intégré dans cette convention par avenant.

En ce qui concerne les routes nationales d'intérêt local et pour préparer la création des directions interrégionales des routes, je vous demande de me faire parvenir, pour fin juillet 2005, une première estimation de cet état des emplois à transférer en utilisant, si besoin, les résultats des enquêtes RH-LOLF.

Des instructions complémentaires sur les modalités d'élaboration des transferts (coût des emplois, etc.) vous seront transmises ultérieurement.

Pour le ministre et par délégation :
Le secrétaire général du
ministère,
P. Gandil

ANNEXE I COÛTS MOYENS PAR MACROGRADE

Les coûts indiqués par macrograde sont en valeur 2005 et incluent les charges patronales de l'Etat.

Les compensations financières qui seront versées aux collectivités territoriales dans le cadre des transferts d'emplois feront l'objet de précisions ultérieures et pourraient être différentes des coûts indiqués ci-dessous, en fonction des principes qui seront retenus pour l'évaluation du coût des emplois et des dotations aux collectivités.

MACROGRADE	COÛT (EN Euro)
A +	91 930
A administratif	53 710
A technique	57 080
B administratif	43 200
B exploitation	44 610
B technique	47 820
C administratif	36 490
C exploitation	33 370
C technique	35 850

ANNEXE II PÉRIMÈTRE DES MISSIONS TRANSFÉRÉES

Pour l'ensemble des domaines, des missions sont conservées par l'Etat. La présente instruction n'a pas pour but de définir précisément les missions de l'Etat après transfert. Il faut cependant noter que l'Etat conservera notamment les missions de sécurité, sûreté et défense, ainsi que les missions d'ingénierie effectuée pour compte de tiers.

Compétence : domaine aéroportuaire
Missions transférées

Pour les aéroports dont l'exploitation est déléguée :

- gestion domaniale et contrôle juridique :
 - acquisition et aliénation du domaine ;
 - inventaires des biens et plans ;
 - récolements et retraits de biens concédés ;
 - contrôle des actes domaniaux du concessionnaire ;
- compétence du concédant en matière d'infrastructures et d'exploitation :
 - vérification de la qualité et du bon entretien des biens de retour ;
 - vérification de la qualité du service aéroportuaire ;
 - procédure d'approbation des comptes et budgets ;
- planification stratégique :
 - participation à l'élaboration des documents de planification stratégique ;
 - participation à la constitution des dossiers d'enquête publique.

Pour les aéroports en régie :

- gestion domaniale et contrôle juridique :
 - acquisition et aliénation du domaine ;
 - inventaires des biens et plans ;
 - délivrance, contrôle et suivi des actes domaniaux ;
- travaux et entretien pour compte propre :
 - définition, conduite et réalisation des projets ;
 - entretien courant des aires aéronautiques et des installations ;
- planification stratégique :
 - participation à l'élaboration des documents de planification stratégique ;
 - constitution des dossiers d'enquête publique.

Pour les aéroports ayant fait l'objet, préalablement à la publication de la loi LRL, d'une mutation domaniale ou d'un transfert de gestion :

- gestion domaniale et contrôle juridique :
 - acquisition et aliénation du domaine ;
 - inventaires des biens et plans.

Ne sont notamment pas transférées les missions suivantes :

- dans le cadre de conventions avec les administrations concernées, la gestion du domaine non transféré ainsi que construction et conservation des biens immobiliers associés (navigation aérienne sur les aéroports bénéficiant d'un service de contrôle, SEFA, Défense) ;
- l'ingénierie ou les autres prestations de service effectuées à titre onéreux pour compte de tiers, notamment pour le compte de l'exploitant de l'aéroport (à son initiative).

Compétence : domaine routier

Missions transférées

Routes départementales :

- entretien et exploitation des routes départementales (missions figurant dans les conventions locales de mise à disposition au titre de la loi du 2 décembre 1992 - hors parc départemental).

Routes nationales d'intérêt local :

- entretien, réhabilitation et exploitation des routes nationales d'intérêt local (hors parc départemental) :
 - déclinaison au niveau local de la politique d'entretien et d'exploitation ;
 - programmation financière ;
 - entretien courant ;
 - réhabilitation et grosses réparations ;
 - connaissance et surveillance du patrimoine (chaussées, dépendances, ouvrages d'art...) ;
 - exploitation courante et surveillance du réseau ;
 - viabilité hivernale ;
 - exploitation dynamique et information des usagers ;
 - service à l'utilisateur ;
 - sécurité de l'infrastructure ;
 - connaissance des trafics ;
 - gestion du domaine public ;
- développement du réseau routier national d'intérêt local (maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre) :
 - suivi de la programmation financière annuelle ;
 - études préliminaires, avant-projets et projets, suivi des travaux (AMO, ingénierie) ;
 - procédures administratives (débat public, DUP) ;
 - concertation, communication ;

- acquisitions foncières et gestion du foncier ;
- contrôle de sécurité de l'infrastructure ;
- connaissance des trafics.

Ne sont notamment pas transférées les missions suivantes :

- études de schéma directeur et planification routière générale ;
- programmation des investissements routiers, notamment la négociation budgétaire avec la direction des routes et la mise en place des financements ;
- recensement des accidents de la route sur tous les réseaux ;
- suivi des trafics et des conditions de circulation, en temps réel et différé ;
- prévention des difficultés de circulation et gestion des crises ;
- cohérence de l'information routière des usagers ;
- églementation des transports exceptionnels ;
- maintien des fonctionnalités du réseau des routes à grande circulation ;
- missions d'ingénierie effectuée pour compte de tiers.

Compétence : domaine portuaire

Missions transférées

Pour les « ports d'intérêt national » :

- la gestion domaniale et son contrôle juridique :
 - acquisition et aliénation du domaine ;
 - inventaires des biens et plans ;
 - récolements et retraits de biens concédés ;
 - délivrance, contrôle et suivi des autorisations d'occupation temporaires ;
 - procédure de délivrance de droits réels sur les ports maritimes concédés ;
 - contrôle des actes domaniaux du concessionnaire ;
- l'investissement, l'entretien et l'exploitation des infrastructures et équipements non concédés (digues externes, chenal d'accès et profondeurs, ouvrages mobiles tels que ponts et écluses, outil de dragage...) :
 - programmation et maîtrise d'ouvrage des investissements ;
 - maîtrise d'œuvre pour compte propre ;
 - entretien des ouvrages et des profondeurs, y compris dragage et ateliers ;
 - exploitation des ouvrages (pontiers, éclusiers...) ;
 - financement et contrôle de ces opérations ;
 - transmission des informations statistiques ;
- le contrôle de l'exploitation, au titre du concédant :
 - contrôle de l'état des équipements et installations ;
 - instruction et approbation des projets du concessionnaire ;
 - contrôle du concédant sur l'exécution des travaux ;
 - contrôle du concédant sur les modalités de l'exploitation portuaire ;
 - approbation des comptes et budgets ;
 - contrôle des tarifs ;
- en ce qui concerne la police portuaire, la répartition des compétences sera fixée par l'ordonnance prévue à l'article 31 (1^o) de la loi du 13 août 2004. :
 - contrôle de l'occupation et de la bonne utilisation du domaine ;
 - police de la conservation et de l'exploitation du port ;
 - repérage des infractions et saisine des autorités compétentes pour poursuivre ;
 - élaboration des plans de traitement des déchets ;
 - élaboration des plans de sûreté portuaire.

Pour les ports dont la compétence a été transférée antérieurement à la loi « LRL » :

Le transfert concernera également les services mis à disposition des départements pour des infrastructures transférées en application de la loi du 22 juillet 1983. Les missions à prendre en compte pour déterminer le nombre d'emplois transférés seront les mêmes que celles énumérées ci-dessus pour les « ports d'intérêt national ».

Ne sont notamment pas transférées les missions suivantes :

- les missions régaliennes (sécurité, sûreté, l'essentiel de la police portuaire : mouvement des navires, accès, marchandises dangereuses..., tutelle des professions portuaires concourant à la sécurité, comme le pilotage, le remorquage, le lamanage, application du droit du travail et de la législation spécifique à la manutention, police des eaux et CQEL,...) ;
- la gestion du domaine public maritime non transféré ainsi que la construction et de la conservation des biens immobiliers associés ;
- les missions littoral dépassant le cadre du port : gestion du DPM naturel, servitude piétonnière, signalisation maritime, POLMAR, politique de défense contre la mer... ;
- les missions d'ingénierie effectuées pour compte de tiers.

Compétence : domaine des voies d'eau

Missions transférées

- mission d'entretien et d'exploitation effectuée sur la voie d'eau transférée ;
- mission de modernisation et développement ;
- mission d'ingénierie pour compte propre ;
- mise en œuvre de la sécurité et de la sûreté des infrastructures ;
- gestion du domaine public fluvial (pour compte propre, concession) et notamment tutelle des ports concédés sous réserve de transfert des ports à la même collectivité ;
- mission de police de la conservation du domaine. Perception et contrôle des péages, des taxes et des redevances (dépendant de la volonté des collectivités qui ne sont pas obligées d'instaurer des péages et des taxes sur les prises d'eau).

Ne sont notamment pas transférées les missions suivantes :

- police de l'eau ;
- police de la navigation ;
- utilisation de l'énergie hydraulique ;
- les missions d'ingénierie effectuée pour compte de tiers.

Compétence : domaine du fonds de solidarité pour le logement

Missions transférées

- accueil, information ;
- secrétariat des diverses instances : préparation de l'ordre du jour, convocation des membres, instruction des dossiers, notification des décisions aux ménages et au gestionnaire comptable payeur, préparation des contrats de prêts passés avec les ménages, préparation et suivi des conventions passées avec les associations financées au titre de l'accompagnement social lié au logement (ASLL) ;
- traitement des contentieux.

Compétence : domaine du syndicat des transports d'Ile-de-France

Missions transférées

- organisation des transports scolaires ;
- élaboration et révision du plan de déplacement urbain.

ANNEXE III

LES ACTIVITÉS « SUPPORTS » À PRENDRE EN COMPTE

Les emplois d'activités « supports » susceptibles d'être transférés se décomposent et se définissent ainsi :

ACTIVITÉS SUPPORT	DÉFINITION
Pilotage - management - communication	Actions de pilotage, de management, de gestion, de modernisation et de direction d'un service. Élaboration et suivi des POM, mise au point et suivi des outils de pilotage. Actions d'information et de communication du public. Sont principalement concernés les DDE adjoints, lorsqu'ils sont en charge des infrastructures ou directeur des subdivisions, les CGM, les chargés de communication et les agents de leurs cellules. Par principe, les DDE ne relèvent pas des activités « supports ».
Gestion du personnel	Gestion (centralisée) des personnels, salaires, affaires générales Sont concernés les agents du bureau du personnel, en partie les secrétaires généraux
Secteur social	Recouvre toutes les activités du médecin de prévention, du secteur médical et social (assistante sociale et secrétariat médico-social), de la sécurité et de la prévention (l'ASP, son adjoint éventuel). Les agents mis à disposition par l'Etat sur les activités de la MGET, les permanents syndicaux nationaux, les permanents CLAS et ASCEE exerçant à plein temps leurs fonctions sont considérés hors périmètre des activités support.
Formation - recrutement	Recrutement et organisation des concours. Organisation de la formation continue du service. Sont concernés les agents des bureaux formation et recrutement-concours, en partie les secrétaires généraux.
Informatique - bureautique	Développement et maintenance informatique et bureautique. Animation et assistance auprès des utilisateurs. Seuls sont concernés les agents de la cellule informatique.
Moyens	Programmation et gestion des moyens généraux (immobilier, matériels, fournitures, reprographie,

généraux, logistique	documentation..). Sont concernés les agents du bureau des moyens généraux et les personnels d'entretien des locaux (agents « Berkani »).
(*) Comptabilité - marchés - gestion des crédits	Engagements et mandatements des crédits. Suivi des procédures relatives au code des marchés publics. Sont concernés les agents du bureau des marchés, de la comptabilité centrale, et chargés de la gestion des crédits, de niveau 1.
(*) Contentieux	Activités de gestion des actions contentieuses au sens du droit et comprenant toutes les tâches afférentes aux affaires portées devant une juridiction. Sont concernées les agents des cellules contentieux (et non les agents qui traitent de précontentieux dans les unités qui sont déjà comptabilisées dans les parties de services directement en charge des compétences transférées).
(*) Non pris en compte pour le transfert des services mis à disposition des départements en application de la loi du 2 décembre 1992 et pour le transfert des services mis à disposition de la collectivité territoriale de Corse en application de la loi du 13 mai 1991.	