

Secrétariat général

Circulaire n° 2005-85 du 6 décembre 2005 relatif à l'application de la loi Libertés et responsabilités locales ; transfert et déclassement des routes nationales d'intérêt local ; processus de transfert de personnels

NOR : *EQUG0510437C*

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département (directions régionales de l'équipement).

Le décret fixant le nouveau réseau routier national est paru au *Journal officiel*. Il devient désormais possible de transférer aux départements les routes nationales d'intérêt local, les agents, ainsi que les moyens correspondants.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit trois phases successives :

1. Le transfert de la compétence ;
2. Le transfert des services correspondants, les agents employés dans ces services étant mis à disposition ;
3. Le choix par les agents de leur position (détachement sans limitation de durée ou intégration dans la fonction publique territoriale).

La présente circulaire complète la circulaire du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 10 août 2005, sur l'organisation des transferts (points 1 et 2), en précisant la méthode de transfert des routes nationales d'intérêt local et en aménageant le calendrier pour dégager un temps de concertation suffisant avec les collectivités et des délais significatifs pour garantir les droits des agents.

Comme cela a été annoncé aux présidents de conseil général par lettre du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 2 décembre dernier, il est essentiel de pouvoir aller au bout de la discussion avec les conseils généraux, dans le but de parvenir, dans toute la mesure du possible, lorsque ce n'est pas déjà le cas, à un accord sur les effectifs transférés. C'est pourquoi il vous est demandé d'adopter sur ce point une attitude ouverte.

Dans cette lettre, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a marqué son souci de voir se prolonger une négociation approfondie jusqu'à la fin du mois de février 2006. Les ultimes difficultés dans les départements où un accord n'a pas encore pu être trouvé à cette date pourront encore se traiter jusqu'à la fin du mois de mars 2006, terme du délai de signature des conventions de mise à disposition des services ou parties de services chargés des routes nationales transférées.

A l'issue de cette période, c'est-à-dire en avril 2006, vous entamerez une seconde période de concertation sur les compensations financières dues au titre du fonctionnement des services et des biens immobiliers et mobiliers. Ce sera l'occasion de prendre en compte dans l'accord financier l'écart, s'il existe, avec les emplois pourvus au 31 décembre 2002.

Enfin, si un accord n'a pu se dégager sur le dimensionnement des effectifs à transférer, vous intégrerez dans le calcul de la compensation financière l'écart éventuel entre les effectifs arrêtés par l'Etat pendant la première période et la décision finale du Gouvernement prise après avis de la Commission nationale de conciliation.

I. – LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE DE GESTION DES ROUTES NATIONALES D'INTÉRÊT LOCAL

En matière de décentralisation des routes, le décret fixant la consistance du réseau routier national et celui précisant les procédures domaniales sont publiés. L'arrêté de transfert des routes nationales que vous devez prendre à la suite de ces décrets achève la première phase. Ce transfert ne pouvant être effectif qu'au 1^{er} janvier qui suit la signature de cet arrêté, nous vous demandons donc de l'établir et de le publier avant le 30 décembre 2005, un jour franc de publication préalable étant nécessaire, de façon à assurer le transfert de la plus grande partie du réseau routier national d'intérêt local au 1^{er} janvier 2006.

Nous appelons votre attention sur les graves inconvénients qui résulteraient d'un transfert échelonné de ces routes : complexité accrue de la mise en place des nouvelles organisations au sein des administrations départementales et des services de l'Etat, complication des processus de transferts financiers, perte de lisibilité pour l'ensemble des acteurs et des usagers, prolongement de l'état d'incertitude et d'appréhension des personnels concernés.

Nous vous rappelons que les services routiers des directions départementales de l'équipement devront être mis à la disposition des départements et géreront pour leur compte les routes ainsi transférées jusqu'à ce que les services le soient eux-mêmes, pour éviter le risque d'une rupture de la continuité du service public. Dans l'attente de cette mise à disposition par convention ou arrêté ministériel, le président du conseil général donnera directement ses instructions au chef des services en charge des compétences transférées.

Dans les cas où, contre l'avis exprimé par le conseil général dans le cadre de la consultation prévue par la loi, le Gouvernement n'a pas inclus certaines voies dans le réseau routier national, le maintien de l'opposition du département à la

solution retenue ne saurait donc constituer une raison de différer l'application de la loi et le transfert de ces voies dans le domaine public routier départemental.

Par exception au principe général du transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local, la règle est que l'Etat conserve momentanément celles de ces routes ayant une vocation communale. Il ne peut s'agir que de sections qui devraient, ou auraient dû, pour certaines depuis très longtemps, être reclassées dans le domaine routier communal, à la suite, par exemple, de la réalisation d'une voie nouvelle ou d'une déviation. Elles doivent donc impérativement être reclassées dans le domaine routier communal selon la procédure prévue par l'article L. 123-3 du code de la voirie routière.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de procéder de la façon suivante :

Vous prendrez et publierez avant le 30 décembre 2005 un arrêté constatant le transfert aux départements de l'ensemble des sections de routes nationales d'intérêt local, ayant de manière évidente une vocation départementale ou à propos desquelles le département aura manifesté, même de manière informelle, son accord pour qu'elles rejoignent le domaine routier départemental.

Dans une deuxième étape, après avoir consulté le département et les communes concernées, vous vous prononcerez sur la vocation des routes nationales d'intérêt local non transférées par ce premier arrêté et prendrez un deuxième arrêté de transfert au département, qui prendra effet au 1^{er} janvier 2007, des routes qui, parmi ces dernières, ont une vocation départementale.

Enfin, vous engagerez, conformément à l'article L. 123-3 du code de la voirie routière précité, les procédures de reclassement dans le domaine routier communal des routes dont vous aurez jugé qu'elles ont une vocation communale. Nous rappelons que, en cas d'avis défavorable de la commune, cette procédure ne pourra aboutir, au moyen d'un décret en Conseil d'Etat, que si le reclassement est justifié par l'ouverture d'une voie nouvelle ou le changement de tracé d'une voie existante.

Par ailleurs, il convient bien sûr de mener à leur terme les procédures de reclassement dans le domaine communal qui étaient déjà en cours indépendamment de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Concernant les compensations financières liées à la gestion du réseau transféré, tout sera mis en œuvre pour que les crédits correspondants à l'évaluation provisoire soient versés aux départements dans les délais les plus courts. Je vous demande d'informer rapidement le président du conseil général des recettes qu'il convient d'inscrire à son budget 2006 pour les routes nationales d'intérêt local transférées au 1^{er} janvier 2006, sur la base des éléments permettant d'évaluer ces compensations dont disposent les directions départementales de l'équipement. Un acompte représentant au moins 95 % de cette évaluation sera délégué au second trimestre 2006 à chaque département sous forme de dotation générale de décentralisation. Le calcul définitif sera établi par arrêté interministériel pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges. Le solde sera ensuite versé à chaque département avant fin 2006.

Contrairement aux transferts de routes nationales aux départements, la loi n'a pas prévu que les reclassements dans le domaine routier communal ouvrent droit à une compensation. Conformément aux pratiques en vigueur, ces reclassements pourront néanmoins, si nécessaire, donner lieu à une remise en état des infrastructures concernées. Cette remise en état sera de préférence réalisée par les communes, le financement étant alors pris en charge par l'Etat dans le cadre d'une convention spécifique. Dans les cas où elle pourrait être réalisée rapidement, l'Etat en assurerait la maîtrise d'ouvrage avant le reclassement. Les crédits nécessaires seront le cas échéant sollicités auprès de la direction générale des routes dans le cadre de la programmation annuelle de l'entretien des routes nationales.

II. – LE TRANSFERT DES SERVICES AU DÉPARTEMENT

Cette phase de transfert des services doit être conduite tout au long de l'année 2006, et comporte plusieurs éléments :

1. Evolution de la situation juridique des services ;
2. Dimensionnement des transferts ;
3. Processus d'affectation des agents ;
4. Détermination des moyens financiers.

Cette phase, qui va concerner un nombre élevé d'agents, et qui est liée à la réorganisation dans le même temps des services déconcentrés du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a une dimension sociale et humaine très forte. Il est évidemment nécessaire que les agents disposent de tous les éléments dont ils ont besoin pour se forger un avis sur la proposition d'affectation qui leur sera faite et cela pour l'ensemble des services (conseil général, direction départementale de l'équipement, direction interdépartementale des routes, service de maîtrise d'ouvrage) dans lesquels ils sont susceptibles d'être affectés.

1. Evolution de la situation juridique des services

Parties de services intervenant sur les routes départementales

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a demandé la signature de conventions de mise à disposition entre l'Etat et le conseil général début 2005 pour les services et parties de service intervenant sur les routes départementales à l'exception des parties de DDE déjà mises à disposition en vertu de l'article 7 de la loi 92-1255 du 2 décembre 1992.

Ces conventions seront à compléter par avenant pour y inclure le dimensionnement précis des effectifs à transférer au titre des routes départementales. A défaut de conventions, des arrêtés interministériels seront pris après avis de la commission nationale de conciliation.

*Parties de services intervenant
sur les routes nationales à transférer*

Le même processus est prévu à partir du transfert effectif de ces routes au 1^{er} janvier 2006. Vous proposerez au président du conseil général de signer avant le 31 mars 2006 une convention de mise à disposition des services et parties de service de la DDE intervenant sur ces routes. Cette convention sera établie sur le modèle de la convention type annexée au décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005. Elle comprendra le dimensionnement précis des effectifs à transférer à ce titre.

A défaut de signature de cette convention au 31 mars 2006, un arrêté interministériel interviendra après avis de la Commission nationale de conciliation réunie en avril 2006.

Transfert des services

Le transfert des services vers le conseil général interviendra après la signature prévue à l'automne 2006 d'un décret pour les services intervenant sur les routes départementales et d'un décret pour les services intervenant sur les routes nationales d'intérêt local.

Ces décrets seront suivis par des arrêtés préfectoraux qui constateront la liste nominative des agents à transférer et le dénombrement des postes vacants, les masses salariales affectées à ces agents et postes, et la situation des biens mobiliers et immobiliers à mettre à disposition.

2. Dimensionnement des transferts

Vous avez reçu par lettre du secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, l'état du décompte des emplois transférables au titre des routes départementales et vous recevrez d'ici à la fin du mois de décembre 2005 le décompte concernant les emplois transférables au titre des routes nationales d'intérêt local.

Vous vous appuyerez sur cette base pour conduire les négociations prévues jusqu'en mars 2006.

3. Processus d'affectation des agents

Le processus d'affectation des agents, dont les principes ont été fixés par la circulaire du 10 août 2005, se déroulera sur une période de plus de six mois, délai nécessaire pour permettre la réalisation, dans les meilleures conditions possibles, des phases successives et incontournables suivantes :

1. L'information préalable des agents :

Cette information doit être la plus complète et le plus en amont possible ; elle doit se fonder sur une publication des organigrammes de l'ensemble des services concernés par les réorganisations (conseils généraux, DDE, DIR, SMO) et les fiches de postes correspondantes ; ces publications doivent intervenir au plus tard le 15 avril 2006. Il serait souhaitable de les porter à la connaissance des agents au plus tôt sous forme de projet. Dans le cas où l'organigramme du conseil général ne sera pas disponible, il appartiendra au DDE de proposer une organisation provisoire de la partie de service à transférer.

2. La consultation préalable des agents :

Cette consultation officielle démarrera le 15 avril 2006.

Les agents devront avoir été mis en situation d'exprimer leurs souhaits avant que leur répositionnement leur ait été notifié par le chef de service.

3. Le répositionnement des agents :

Il doit être notifié aux agents avant le 1^{er} juin 2006. Dans la mesure du possible, il serait souhaitable de traiter en premier lieu le répositionnement des cadres.

A compter de cette date, les agents bénéficieront d'un délai d'un mois pour accepter ou refuser expressément cette proposition. Ce délai d'un mois doit être mis à profit par les chefs de service pour maximiser le nombre de propositions d'affectation acceptées par les agents.

A l'issue de ce délai, en cas de désaccord, les agents auront la possibilité de formuler un recours devant la commission administrative paritaire (CAP) compétente.

S'agissant des agents à gestion déconcentrée (corps de catégorie C essentiellement), les chefs de service réuniront les CAP locales à leur initiative. De même, en ce qui concerne les agents à gestion centralisée (corps de catégorie A et B), les CAP nationales seront convoquées.

Dans les deux cas, ces CAP auront clairement pour vocation de rechercher toutes les solutions pour résoudre positivement le plus grand nombre de situations de désaccord ou pour en minimiser les conséquences pour les agents.

4. Les décisions définitives d'affectation :

Elles seront prises, après la tenue des CAP au cours du dernier trimestre, par le chef de service au niveau local, par le ministre au niveau national.

Une circulaire générale précisant l'ensemble de ce processus sera adressée prochainement aux chefs de service sous votre couvert.

L'objectif demeure que les services créés ou reconfigurés, tant ceux des conseils généraux que ceux de l'Etat, soient constitués avant la fin de l'année 2006.

Vous devrez donc dès que possible faire adapter les dossiers d'organisation de la viabilité hivernale 2006/2007 en liaison avec le conseil général et le préfigurateur des DIR.

4. Détermination des moyens financiers

La compensation se déroulera en deux temps :

1. Les arrêtés préfectoraux pris pour l'application du décret de transfert définitif de services ou parties de services constateront :
 - les compensations des charges liées au fonctionnement des services et à l'immobilier (loyer, grosses réparations) ;
 - le nombre des agents transférés et leur coût (traitement brut, régime indemnitaire et prestations sociales) à la date de la signature de l'arrêté. La compensation de ces transferts sera versée suivant les modalités fixées en loi de finances pour 2006, au moment de la prise en compte du droit d'option exprimé par ces agents. En attendant ces transferts financiers, les agents continueront à être payés par les D.D.E. d'où ils proviennent ;
 - les fractions d'emplois et emplois devenus vacants entre la mise à disposition et les arrêtés pris pour l'application du décret portant transfert définitif de services et leur coût ;
 - le nombre d'emplois compensés sur la base de la clause de l'article 104 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qui protège les départements des réductions d'effectifs des services de l'Etat en renvoyant à la référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2002 et à leur coût.

La méthode d'évaluation de la compensation des transferts de personnels et de services ou parties de services sera soumise à l'avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), au cours du premier trimestre 2006, de façon à ce que les concertations avec les présidents de conseil général puissent aboutir au mois de mai 2006.

2. Un arrêté interministériel fixera ensuite le montant définitif du droit à compensation liée au transfert des agents et des services ou parties de services. Cet arrêté ne pourra être soumis à la CCEC qu'à l'issue de la période du droit d'option, c'est-à-dire pas avant 2008, une fois connus les choix des agents entre l'intégration à la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée.

*
* *

Les processus décrits dans cette circulaire sont applicables pour les transferts des parties de service en charge du Fonds de solidarité pour le logement pour lesquels les mêmes processus que ceux définis dans la présente circulaire et dans celle du 10 août 2005 seront mis en œuvre.

Pour le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du
territoire,
et par délégation :
Le secrétaire général,
D. Canepa

Pour le ministre des
transports,
de l'équipement, du tourisme
et de la mer et par délégation :
Le secrétaire général,
P. Gandil

ANNEXE RELATIVE AUX TRANSFERTS DES ROUTES NATIONALES **Calendrier résultant du cadre législatif et réglementaire**

En l'absence d'arrêté préfectoral, le transfert sera effectif au 1^{er} janvier 2008. Le transfert prenant effet au 1^{er} janvier suivant l'arrêté préfectoral, les dates possibles de transfert sont les 1^{er} janvier 2006, 1^{er} janvier 2007 ou 1^{er} janvier 2008. Dans chaque département, plusieurs arrêtés préfectoraux successifs peuvent transférer des sections de routes nationales à chacune de ces dates.

Les arrêtés de transfert signés avant le 30 décembre 2005 doivent être publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture et notifiés au président du conseil général avant cette même date pour que leur entrée en vigueur soit effective le 1^{er} janvier 2006.

Ces arrêtés ne pourront toutefois être signés qu'après la publication au *Journal officiel* du décret portant application de l'article 18 (précisant les procédures domaniales et notamment les modalités de prise des arrêtés de transfert).

Financement des travaux en cours

Le fait que des travaux importants d'entretien ou de réhabilitation ou des travaux d'une opération du programme régional

d'aménagement de sécurité (PRAS) sont en cours ou souhaitables en 2006 ou 2007 et que l'Etat devrait les achever avant le transfert au département ne saurait constituer une raison de différer le transfert des routes concernées. Un tel différé est en effet budgétairement impossible car, une fois transféré l'essentiel des crédits concernant des sections sans travaux importants de cette nature, l'Etat ne disposera plus des moyens financiers permettant de mutualiser le financement de travaux importants de ce type. Il appartiendra au département d'assurer ce lissage sur la masse des crédits transférés de manière pérenne.

Procédures de reclassement dans le domaine routier communal

Les reclassements dans le domaine routier communal seront conduits suivant les dispositions en vigueur du code de la voirie routière (art. L. 123-3 et article R. 123-2 modifiés par le décret précisant les procédures domaniales). Lorsque la collectivité dûment consultée n'a pas donné un avis défavorable dans un délai de cinq mois, le reclassement est prononcé par arrêté préfectoral. En cas d'avis défavorable, il est prononcé par décret en Conseil d'Etat lorsqu'il est motivé par l'ouverture d'une voie nouvelle ou le changement de tracé d'une voie existante.

Nouvelle organisation des services routiers de l'Etat

La nouvelle organisation des services routiers de l'Etat qui se mettra en place fin 2006 sera basée sur le réseau structurant constituant le réseau routier national, et ne sera pas en capacité de gérer de petites sections de routes nationales exclues de ce réseau qui soit n'auraient pas été transférées au département, soit reclassées dans le domaine routier communal.

Communautés de communes et d'agglomération

Les communautés urbaines possédant un domaine public routier peuvent être bénéficiaires du reclassement d'une section de route nationale d'intérêt local dans les mêmes conditions qu'une commune. Il n'en est pas de même des communautés de communes et communautés d'agglomération qui ne possèdent pas de domaine public routier. Même si une section de route nationale transférée à une commune appartenant à une telle communauté devait ultérieurement être reconnue d'intérêt communautaire, c'est l'avis du conseil municipal qui doit être pris en compte pour la procédure de reclassement et non pas celui du conseil communautaire.