

N° 8

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services,

Par M. Paul GIROD,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vezet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Humel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2596, 2705 et T.A. 665.

Sénat : 412 (1991-1992) et 7 (1992-1993).

Départements.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSE GENERAL	7
I - LE CARACTERE COMPLEXE DU TRANSFERT DE COMPE- TENCES DANS LES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT	7
A - L'application des lois de décentralisation	8
1. Les principes des lois de décentralisation	8
2. Le cas des directions départementales de l'équipement (D.D.E.)	9
<i>a) La multiplicité des missions et des partenaires</i>	9
<i>b) Des unités de petite taille intégrées à un réseau</i>	9
B - LES MODALITES DE TRANSFERT : UN PROCESSUS LENT	10
1. Les décrets d'application	10
2. La signature progressive des conventions	12
II - LE VOLET FINANCIER, UN RESEAU COMPLEXE DE FINANCEMENTS CROISES	13
A. Le gel des prestations réciproques prévu par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982	14
1. Le principe du gel des prestations réciproques	14
2. La mise en place d'un délai de sortie du régime de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982	15
B. La clarification nécessaire et préalable	16
1. L'application partielle de la loi du 30 octobre 1985	17
2. L'expérimentation du compte de commerce et de la contractualisation des prestations des D.E.E.	17

	<u>Pages</u>
III - LE DISPOSITIF PREVU PAR LE PROJET DE LOI	19
A. Le volet administratif : la mise à disposition des D.D.E.	19
B. Le volet financier : la compensation financière	21
IV - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	23
V - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	24
EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article 2 : Activites du parc de l'équipement</i>	27
<i>Article 8 : Dépenses de personnel</i>	33
<i>Article 9 : Droit d'option des agents non titulaires</i>	41
<i>Article 10 : Compensation financière des transferts de charges</i>	43
<i>Article 11 : Dépenses de fonctionnement autres que de personnel et dépenses d'équipement</i>	45
<i>Article additionnel après l'article 11 : Ajustement au titre de la compensation financière forfaitaire des transferts de charge</i>	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	53

AVANT - PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 juin dernier, relève pour la plupart de ses dispositions de la Commission des lois qui en est saisie au fond.

Néanmoins l'article 2 du projet (*compte de commerce relatif aux opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement*) de même que son titre II (*conditions particulières d'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité*), emportent d'importantes conséquences financières, notamment sur le montant de la dotation générale de décentralisation inscrite en dépense du budget du ministère de l'Intérieur et versée aux départements.

C'est pourquoi la Commission des finances s'est saisie pour avis des cinq articles en question.

De même que pour l'examen de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la Commission des lois a bien voulu s'en remettre à l'avis de la Commission des finances pour l'examen de ces dispositions.

Les amendements qui vous seront donc proposés sur ces articles ont été conçus et réalisés en étroite concertation avec la Commission saisie au fond, témoignant ainsi du climat de coopération qui préside aux travaux des deux Commissions.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I - LE CARACTÈRE COMPLEXE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Le principe général des lois relatives au transfert des compétences veut que tout transfert de l'État au profit du département ou de la région s'accompagne du transfert des services correspondant ainsi que d'une compensation financière.

Toutefois, en ce qui concerne les services déconcentrés du ministère de l'équipement -les Directions départementales de l'équipement- le transfert n'a jamais pu être opéré de manière simple. En effet, ces services interviennent à la fois pour l'État, les communes et les départements, et la fraction des services et du personnel intervenant exclusivement pour le département est en pratique assez faible. Aussi, après la mise en oeuvre de la décentralisation en 1982, les D.D.E. sont-elles demeurées un service de l'État, mis à la disposition du département pour l'exercice de leurs compétences.

Sur le plan financier, la situation s'est trouvée compliquée par l'importance des concours financiers versés par les départements à l'État pour le fonctionnement des D.D.E. L'application des dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétence aurait dû conduire, dès lors que les D.D.E. demeureraient un service de l'État, à prendre acte du transfert de compétence ainsi opéré et à ponctionner directement sur la dotation générale de décentralisation de chaque département les sommes versées annuellement par celui-ci en contribution aux D.D.E.

Toutefois, l'ampleur des sommes en jeu a conduit à différer jusqu'ici la mise en oeuvre stricte de la compensation financière.

A - L'APPLICATION DES LOIS DE DECENTRALISATION

Les principes posés par les lois de décentralisation ont tenu compte des particularités des directions départementales de l'équipement (D.D.E.).

1. Les principes des lois de décentralisation

• La loi du 2 mars 1982 (article 27) relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a posé le principe que pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général *"le président du Conseil général peut disposer, en tant que de besoin, de services extérieurs de l'Etat"*.

En conséquence, le décret du 13 avril 1982, a permis que les D.D.E. soient mises à disposition des présidents de conseils généraux par le biais de conventions d'organisation au plan local.

• Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ont posé trois principes qui illustrent le caractère particulier de la décentralisation des D.D.E.

Le principe général selon lequel les transferts de compétence au profit des départements sont obligatoirement assortis, selon des modalités et un calendrier fixés par décret, du transfert après réorganisation, *"des services ou parties de service chargés à titre principal de l'exercice de ces compétences"*. (article 8 de la loi du 7 janvier 1983 précitée).

Il est précisé par ailleurs que les services nécessaires à l'exercice des compétences des communes ne sauraient faire l'objet d'un transfert au département. Cette disposition découle du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (article 2 de la loi du 7 janvier précitée). Tel est le cas des D.D.E. qui fournissent diverses prestations aux communes.

Enfin, pour les services nécessaires à l'exercice des compétences transférées, lorsqu'ils ne sont pas chargés à titre principal de leur exécution, la règle est celle, non pas du transfert du service, mais de la simple mise à disposition. (article 10 de la loi du 7 janvier 1983 précitée)

2. Le cas des directions départementales de l'équipement (D.D.E.)

Les services déconcentrés de l'équipement se caractérisent par la multiplicité de leurs partenaires et de leurs missions ainsi que par des services à la fois très déconcentrés et organisés en réseau.

a) La multiplicité des missions et des partenaires

Les D.D.E. sont issues de la fusion en 1967 des services départementaux des Ponts-et-Chaussées et des directions départementales des constructions.

Elles interviennent dans les domaines de la construction et de l'entretien, des infrastructures routières, de l'urbanisme, de l'habitat, du logement, des constructions publiques et des transports.

Les D.D.E. interviennent à la fois pour l'Etat, qui souhaite disposer d'une capacité d'intervention sur tout le territoire national, pour les **départements** afin, notamment, d'effectuer les travaux sur la voirie routière départementale et enfin, pour les **communes**, pour lesquelles elles assurent divers services de proximité.

b) Des unités de petite taille intégrées à un réseau

Les subdivisions territoriales sont implantées à l'échelle de deux ou trois cantons. Elles accomplissent des missions d'ingénierie, d'urbanisme, de gestion du domaine public ou des travaux d'entretien.

Il est très peu aisé de diviser les subdivisions territoriales en fonction des prestations accomplies pour une catégorie spécifique de collectivités locales : les fractions de service qui en résulteraient ne seraient pas opérationnelles (la subdivision ne comprend en général qu'un seul ingénieur et qu'un seul comptable), en particulier dans les zones rurales ou dans les zones de montagne où les communications entre vallées sont difficiles.

Enfin, les services déconcentrés s'insèrent dans un réseau qui est :

- technique tout d'abord :

Les services déconcentrés bénéficient de l'acquis technologique de dix **services techniques centraux** spécialisés (laboratoire central des Ponts-et-Chaussées, par exemple) et de sept **centres d'études techniques de l'équipement (C.E.T.E.)** qui assurent, à leur demande, un rôle d'assistance et d'expertise technique auprès des D.D.E.;

- administratif, ensuite :

Chaque département comprend un **siège** composé de services de gestion administrative, des **services spécialisés** dans divers domaines techniques et des subdivisions territoriales.

- économique, enfin :

Outre le siège et les subdivisions territoriales, chaque D.D.E. comprend un **parc départemental de l'équipement** qui loue du matériel de travaux, exécute les travaux et assure la fonction de centrale d'achat des matériaux, fonctionnant ainsi comme une entreprise vis-à-vis des autres services de la Direction départementale de l'équipement (D.E.E.).

B - LES MODALITES DE TRANSFERT : UN PROCESSUS LENT

La situation créée par les lois de décentralisation a été progressivement appliquée par voie de convention.

1. Les décrets d'application

La mise en application des lois des 22 janvier et 7 juillet 1983 précitées a d'abord résulté d'un *décret n° 85-812 du 31 juillet 1985*, puis du *décret n° 87-100 du 12 juin 1987*. Ces décrets ont abrogé

le précédent décret du 13 avril 1982 qui posait le principe de la mise à disposition des D.D.E. au département.

Ces décrets ont eu les conséquences suivantes :

Certains services des D.D.E., suffisamment individualisés du point de vue de leur compétence, ont pu être transférés en propre aux départements.

Ainsi, les services du siège des D.D.E., correspondant aux compétences nouvelles dévolues aux départements aux termes de la loi du 7 janvier 1983, ont-ils été **intégralement transférés** à ces derniers.

Il s'agit des services chargés :

- des **transports scolaires** et des transports interurbains de voyageurs ;

- des **ports maritimes** de pêche et de commerce ;

- de la programmation et de la maîtrise d'ouvrage sur les **collèges** ;

- des parties de service chargées des tâches de programmation d'études, du suivi financier, de comptabilité, de la passation des marchés, des acquisitions foncières et du contentieux en matière de **voirie départementale** ;

- des parties de service chargées des tâches assurées pour le compte du département avant la loi du 2 mars 1982 en matière de politique foncière de **réseau d'assainissement**, d'économies d'énergie et de **gestion des bâtiments** ;

- des parties de service de la **gestion des personnels, des locaux et des matériels**, relevant du département, affectées aux services transférés.

Ce transfert de service correspond seulement environ à 5 % de l'effectif total des D.D.E. et à 16 % de l'effectif des sièges.

En revanche, en ce qui concerne les **autres services des D.D.E.**, à savoir les **subdivisions territoriales**, le **parc de l'équipement** et les parties des services chargées de l'exploitation et de la gestion de la route, les décrets précités ont prévu que ces derniers seraient **mis à disposition** du président du Conseil général par conclusion de conventions prévoyant les modalités du transfert, dans chaque département, approuvées par arrêté interministériel.

Les départements de la Moselle, de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle ont déposé en 1985 un recours en annulation devant le Conseil d'Etat du décret du *31 juillet 1985* précité au motif que les services mis à disposition auraient dû être transférés et non mis à disposition parce qu'ils interviennent à titre principal dans un domaine de la compétence des départements.

Le Conseil d'Etat a considéré que *"la conception, la mise en oeuvre et l'amélioration d'un réseau cohérent de communications routières"* constitue l'une des *"missions de l'Etat"*, chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble".

C'est pourquoi, il a considéré que les services, *"en particulier les subdivisions territoriales et le parc"*, destinés à effectuer des études et des travaux routiers pour le compte de l'Etat et des collectivités locales, ne pouvaient être *"considérés comme chargés à titre principal de la mise en oeuvre d'une compétence du département, quelle que soit l'importance de leur activité en matière de voirie départementale"*.

2. La signature progressive des conventions

Les conventions prévoient le fonctionnement de deux organes consultatifs, le *Comité financier et de gestion des matériels du parc et des subdivisions territoriales* et le *Comité des collectivités utilisatrices*.

96 conventions ont été signées au moment de la discussion du présent projet de loi et l'une serait en cours d'approbation.

Chaque convention fixe :

- le nombre d'emplois transférés (5 % des emplois) ;
- la liste des agents mis à disposition à titre individuel (65 % des effectifs) ;
- les moyens en locaux, mobiliers, matériels et véhicules mis à disposition pour les services transférés et les moyens constitutifs des services mis à disposition ;

Toutefois, les conventions ne modifient pas le régime des financements croisés qu'il convient d'étudier maintenant.

II - LE VOLET FINANCIER, UN RESEAU COMPLEXE DE FINANCEMENTS CROISÉS

Dans le cadre de la décentralisation, le principe a été posé que **tout transfert de compétences** doit se traduire par le transfert des services correspondants et doit être assorti d'une **compensation financière** pour la collectivité locale.

Cette compensation financière, calculée à partir du coût constaté des services au moment de leur transfert, donne lieu, soit à un transfert de fiscalité, soit, pour le solde, à un versement annuel au titre de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) calculé sur la base d'un droit à compensation.

Pour les D.D.E., la situation était rendue plus complexe pour deux raisons :

Comme on l'a examiné plus haut, la part des services quantitativement **transférés** en propre au département est réduite par rapport à l'ensemble des services **mis à disposition** qui restent donc sous la responsabilité de l'Etat.

Par ailleurs avant la décentralisation, bien que les D.D.E. fussent des services de l'Etat, elles bénéficiaient d'un financement important de la part des départements. C'est pourquoi, les lois de décentralisation ont figé, à titre transitoire, le système de financement croisé entre l'Etat et les départements concernant les D.D.E. Les conséquences suivantes en ont résulté :

- l'Etat a continué à rémunérer et assurer la gestion et la rémunération de tous les agents des D.D.E., mêmes lorsqu'ils sont mis à disposition du département.

- en contrepartie, le département a continué à mettre à disposition le matériel et à verser les crédits du budget départemental affectés aux D.D.E.

A - LE GEL DES PRESTATIONS RECIPROQUES PREVU PAR L'ARTICLE 30 DE LA LOI DU 2 MARS 1982

1. Le principe du gel des prestations réciproques

La loi du 2 mars 1982 a entraîné la mise à disposition des directions départementales de l'équipement aux départements, **en tant que de besoin**, jusqu'à l'intervention de la loi portant transfert de compétence.

Simultanément, par mesure de précaution, *l'article 30 de la loi du 2 mars 1982* prévoyait que, jusqu'à ce qu'une loi répartisse les charges financières des services et les ressources correspondantes, chaque collectivité devrait maintenir le montant des moyens de fonctionnement qu'elle fournissait antérieurement aux D.D.E.

Ainsi, l'Etat conservait à sa charge, *"les prestations de toute nature qu'il fournit au fonctionnement des services transférés au département ou mis à leur disposition, ainsi qu'aux agents de ces services"*. En contrepartie, *"dans les mêmes conditions, restent à la charge des départements les prestations de toute nature, y compris celles relatives à l'entretien et à l'acquisition des matériaux qu'ils fournissent au fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat, ainsi qu'à leurs agents"*.

Le montant des prestations susvisées était mesuré à partir des crédits de fonctionnement inscrits au budget de l'Etat et des départements en incluant la moyenne des crédits engagés sur les budgets des **trois dernières années**, à l'exclusion de toute dépense engagée à titre exceptionnel.

Le souci de maintenir, ne serait-ce qu'à titre provisoire, les circuits existant de financement des D.D.E. était justifié par l'importance des crédits inscrits au budget des départements pour le compte des D.D.E. en contrepartie de leurs tâches d'entretien, de gestion et d'exploitation de l'ensemble du réseau routier départemental.

Les principaux apports en moyens fournis par les départements alors maintenus sont les suivants :

- Par une *loi du 15 octobre 1940*, les services de la voirie départementale et vicinale, qui constituaient un service

départemental, ont été rattachés à l'Administration des Ponts-et-Chaussées, chargée des routes nationales.

A ce titre, les départements versent annuellement à l'Etat, dans le cadre du *Fonds de concours de la loi de 1940*, l'équivalent du montant du salaire des 5 067 emplois d'agents d'encadrement de l'époque, dits "*agents voyers*", intégrés à la fonction publique d'Etat.

- La rémunération des agents des D.D.E. mis à la disposition du département pour la réalisation de leurs politiques propres (chapitre 931).

- La rémunération des ouvriers et ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers (chapitre 935).

- La rémunération des agents non-titulaires rémunérés sur des crédits autres que de personnel (chapitre 936 de l'entretien routier).

Il convient d'observer que ces derniers sont devenus progressivement des agents permanents affectés de plus en plus souvent à l'exécution des tâches administratives.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, dont on a vu qu'elles posaient les principes des transferts de compétences relatifs aux services de l'équipement, ont maintenu ce principe du "gel des prestations réciproques" : le régime de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 est demeuré applicable jusqu'à l'intervention d'une loi spécifique relative aux problèmes financiers.

2. La mise en place d'un délai de sortie du régime de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982

• La loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, a posé le principe de la fin du régime des prestations réciproques.

Ainsi, aux termes de l'article premier de la présente loi, "*l'Etat, le département et la région supportent chacun en ce qui le concerne, les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité*".

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le département doit notamment prendre en charge l'ensemble des dépenses afférentes aux rémunérations (salaires, charge sociales et complément de rémunération) des agents mis à leur disposition. Le montant des charges transférées donne lieu à l'abondement ou à la diminution de la D.G.D. pour la collectivité locale concernée.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, les biens transférés sont mis gratuitement à disposition de la collectivité affectataire. Celle-ci prend à sa charge les travaux d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire des biens en question.

Ces dispositions devaient être appliquées, aux termes de *l'article 26 de la loi du 11 octobre 1985* susvisée, dans les conditions d'application définies par un décret en Conseil d'Etat, dont la date d'entrée en vigueur ne pouvait être postérieure au **31 décembre 1990**.

En raison des difficultés rencontrées sur les D.D.E., cette date-limite a été repoussée au **1er janvier 1992** par une *loi du 28 novembre 1990* et au **1er janvier 1993** par une *loi du 31 décembre 1991*.

B - LA CLARIFICATION NÉCESSAIRE ET PRÉALABLE

La mise en place d'un délai d'application du principe de la compensation financière du transfert de compétences puis les multiples reports de ce délai s'expliquent par les difficultés d'établissement d'un bilan financier incontestable.

La mise en oeuvre de *l'article 26 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985* précitée appelle au préalable une clarification financière indispensable.

Dans la mesure où les prestations des D.D.E. auprès des départements s'effectuent non dans le cadre d'un transfert de service, mais d'une mise à disposition, la D.D.E. demeure un service d'Etat. La compensation financière conduit donc à la diminution de la DGD des départements à hauteur du montant des crédits départementaux consacrés à l'entretien des routes départementales.

Or, les départements ont toujours fait valoir qu'il n'était pas clairement établi d'équivalence entre les prestations fournies et les concours demandés au département.

1. L'application partielle de la loi du 30 octobre 1985

Diverses mesures sont intervenues tendant à engager une clarification financière à la suite des transferts de compétences.

- Les **personnels non titulaires des départements**, rémunérés sur le chapitre de l'entretien routier du budget départemental, ont été rattachés à la fonction publique d'Etat par la loi n° 86-972 du 19 août 1986 (article 33) portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. Ce rattachement a été compensé par une diminution de la DGD des départements.

- Les *ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers*, dont la rémunération incombait au département, ont été rattachés à l'Etat à compter du 1er janvier 1991 par la loi de finances pour 1991. La compensation est assurée par une diminution de la D.G.D. des départements sauf pour les départements ayant conclu une convention relative au compte de commerce.

- Enfin, pour ce qui concerne les personnels des services déconcentrés du ministère de l'équipement, qui ont été, non pas mis à disposition, mais transférés au département, un droit d'option a été ouvert à ces agents avant le 1er janvier 1993, assorti du principe d'une compensation financière par ajustement sur la D.G.D. des départements, au fur et à mesure des vacances de poste et de l'exercice des droits d'option par les agents concernés.

2. L'expérimentation du compte de commerce et de la contractualisation des prestations des D.D.E.

L'article 69 de la loi de finances pour 1990 a créé le compte de commerce n° 940-21 intitulé "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement".

Ce compte de commerce a été chargé de retracer, tout d'abord à titre expérimental dans un nombre limité de départements prévus par une liste fixée par décret, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales de l'équipement dans le domaine routier.

Le dispositif du compte de commerce a été prorogé par l'article 74 de la loi de finances pour 1991 et a été alors étendu à tous

les départements. Le dispositif a été prorogé pour un an par la *loi de finances pour 1992*.

La création, puis la prorogation du compte de commerce a fait l'objet de diverses observations de la part de notre excellent collègue M. Emmanuel Hamel, sénateur du Rhône, rapporteur spécial des crédits des comptes spéciaux du Trésor dans le cadre de la discussion des projets de loi de finances pour 1991 et 1992 (1).

La création du compte de commerce a permis de tirer les conséquences du mode de fonctionnement du parc des DDE qui se comporte, vis-à-vis, de ses différents partenaires comme un prestataire de services, qu'il s'agisse d'effectuer des travaux, d'acheter des matériaux ou de louer du matériel technique.

Il convient de rappeler que les comptes de commerce, aux termes de l'article 26 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées, à titre accessoire, par des services publics de l'Etat.

Les prévisions de dépenses de ces comptes ont donc un caractère purement évaluatif. Le Parlement se prononce donc uniquement sur le découvert autorisé, qui, lui, est de nature limitative.

La répartition prévue pour 1992 était la suivante :

Compte de commerce relatif aux D.D.E. en 1992

(millions de francs)

Recettes	Dépenses
Prestations réalisées : 5 300	- Equipement : 73,0 - Achats de matières premières : 2 800,0 - Services extérieurs : 1 050,0 - Impôts, taxes et versements assimilés : 33,5 - Remboursement de charges de personnel : 1 340,0 - Charges exceptionnelles : 3,5
Total : 5 300	5 300,0

1. Rapport général sur le projet de loi de finances n° 92 (1991-1992), annexe n° 49, Comptes spéciaux du Trésor, rapporteur spécial, M. Emmanuel Hamel.

III - LE DISPOSITIF PREVU PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'assurer au 1er janvier 1993 la mise en oeuvre, à titre définitif, de la compensation financière du transfert de charge résultant du maintien au service de l'Etat des services ou parties de service du ministère de l'équipement.

Il offre la possibilité aux départements de conserver diverses ressources financières susceptibles d'être prélevées sur leur budget au titre de la compensation financière, dès lors qu'ils auront signé une convention de prestation de service relative soit au parc de l'équipement, soit aux subdivisions territoriales, avant une date déterminée.

A. LE VOLET ADMINISTRATIF : la mise à disposition des D.D.E.

Le projet de loi rappelle tout d'abord les principes généraux dégagés par les lois antérieures en ce qui concerne l'application des transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation avec les services extérieurs du ministère de l'équipement.

Il est rappelé que les D.D.E. sont bien un service de l'Etat mis à disposition des départements pour les services ou parties de service qui sont employés à l'exercice des compétences de cette collectivité locale (*article premier*).

Les départements, à compter de la mise en place du transfert de charges, seraient placés devant l'alternative suivante :

- soit opter pour le régime forfaitaire : cette solution aboutit à ce que les services de l'équipement interviennent chaque année pour le département dans la limite **du montant annuel moyen des prestations effectuées à son profit au cours des trois années précédentes.**

Dans cette hypothèse, l'Etat bénéficie intégralement du prélèvement opéré annuellement sur la D.G.D. des départements, en compensation des transferts de charge telle qu'elle est constatée au 1er janvier 1993. En outre, le département est incité à ne pas réduire brutalement le niveau de prestation demandé aux D.D.E. puisqu'il en résulterait automatiquement une baisse de son plafond annuel de

droit à prestation pour les années suivantes (*articles 4 et 7 du projet de loi*).

- soit choisir le régime des conventions de prestations de service : l'alternative qui est proposée aux départements est d'entrer dans **un cadre conventionnel** pour obtenir l'exécution des prestations par les services de l'équipement en contrepartie d'une rémunération fixée annuellement.

Deux catégories de conventions sont prévues selon qu'il s'agisse du parc de l'équipement ou des subdivisions territoriales des D.D.E.

- En ce qui concerne **le parc de l'équipement** qui assure l'achat de matériaux, la location de matériel et l'exécution technique des travaux, la convention prorogée annuellement par avenant prévoiera pour chaque année la nature, la programmation et le montant des prestations à fournir par le parc ainsi que le montant des sommes versées en contrepartie, en particulier par le département (*article 3*).

- S'agissant des **subdivisions territoriales**, qui accomplissent divers services de proximité sur la voirie pour le compte des collectivités locales, il est également prévu une convention intitulée "*convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement*".

Cette convention fixe de manière annuelle le volume et la nature des prestations réalisées par les subdivisions territoriales et le montant de la participation financière du département, en incluant notamment les rémunérations d'heures supplémentaires (*article 5 du projet de loi*).

La signature de cette convention ouvre, en outre, le droit au département de demander à ce que les subdivisions territoriales qui sont actuellement mises à disposition, fassent l'objet d'une réorganisation en vue d'individualiser les services qui interviennent exclusivement pour son compte. Une telle réorganisation est de nature à faciliter l'exécution des prestations des D.D.E. pour le département (*article 6 du projet de loi*).

Le dispositif conventionnel qui est proposé présente deux caractéristiques.

Le choix de la conclusion d'une convention est **avantageux financièrement** pour le département : comme on le verra ci-après, la signature de la convention permet aux départements de conserver en recettes budgétaires une partie importante de la D.G.D. qui aurait dû être écrêtée, ceci de manière à

lui permettre d'assurer en dépenses le financement des prestations devenues contractuelles.

Le choix de signer ou non la convention doit être pris dans **des délais brefs**. Le projet de loi prévoit que les conventions doivent être conclues avant le 1er novembre 1992 (1). Au-delà de cette date, le dispositif législatif prévoit l'application obligatoire du régime de prestations forfaitaires avec prélèvement consécutif sur la D.G.D. départementale sans possibilité de retour en arrière pour le conseil général.

Enfin, lorsque le département souhaite ne plus recourir aux services du parc de l'équipement, notamment pour constituer son propre service, sa décision ne pourra prendre son plein effet qu'après un délai durant lequel les prestations du parc diminueront progressivement (*article 3 bis du projet de loi*). La durée de ce délai, qui était de dix ans dans le projet de loi initial, a été portée à **vingt ans** par l'Assemblée nationale en première lecture.

En tout état de cause, le dispositif du projet de loi tend donc à privilégier le recours par les départements à la solution conventionnelle qui est à la fois plus souple et évolutive.

B. LE VOLET FINANCIER : LA COMPENSATION FINANCIERE

Sur le plan financier, le projet de loi (*article 2 - premier alinéa*) pose tout d'abord le principe que les prestations réalisées par le parc de l'équipement seront dorénavant intégrées dans les écritures du compte de commerce n° 904-21, créé à titre temporaire par la loi de finances pour 1990, et qui permet de faire apparaître clairement, par catégorie de collectivités locales, le montant des concours financiers versés et la valeur des prestations réalisées.

Les dispositions financières essentielles sont incluses dans le titre II du projet de loi qui prévoit les différentes modalités d'exécution de la compensation financière définitive du transfert de charges selon que le département signe ou non l'une des deux conventions relatives aux services des D.D.E. (*article 10*).

En l'absence de convention, la compensation financière est intégrale et le département se voit ouvert en conséquence un droit à prestation forfaitaire de la part des D.D.E., égal au volume des prestations réalisées avant le 1er janvier 1993.

1. Cette date sera reportée au 1er mai 1993 compte tenu du report à la présente session de la suite de l'examen du texte.

La compensation financière consiste à prélever sur la D.G.D. inscrite en recettes des budgets départementaux, diverses participations financières qui constituent actuellement des dépenses obligatoires. Il s'agit des dépenses suivantes :

- le *fonds de concours de la loi de 1940* qui est la contrepartie de la masse salariale des agents des services vicinaux alors intégrés dans le service des Ponts-et-Chaussées (660 millions de francs en 1990) ;

- le *"fonds de concours volontaire"* qui représente diverses contributions du département portant sur des heures supplémentaires et indemnités liées à la nature et à l'organisation du travail (54 millions de francs en 1990) ;

- le *"fonds de concours des ouvriers et ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers"* (O.A.P.A.) correspondant à la rémunération salariale de ces agents territoriaux intégrés à la fonction publique d'Etat au 1er janvier 1991 (679 millions de francs).

L'ensemble des dépenses correspondantes seront donc prélevées annuellement sur la D.G.D. des départements qui, au 1er janvier 1993, n'auront pas signé de convention dans les délais légaux.

En revanche, la signature de l'une des deux conventions relative, soit au parc de l'équipement, soit aux subdivisions territoriales, ouvre droit à une minoration du montant du prélèvement sur la D.G.D.

- La convention relative au parc de l'équipement est assortie de la non-compensation financière de la suppression de la contribution du département relative aux rémunérations des ouvriers et ouvriers auxiliaires de l'Etat (*article 8 du projet de loi*).

- Par ailleurs, la signature de la convention "relative à la mise à disposition des services de l'équipement" entraîne la non-compensation des crédits relatifs aux heures supplémentaires relevant du **fonds de concours volontaire**. Ces derniers demeurent néanmoins une dépense obligatoire pour les départements ayant signé la convention, sachant néanmoins que le montant de ces crédits est très variable selon les années (*article 8 du projet de loi*).

• Le **volet financier** comporte par ailleurs deux catégories de **dispositions spécifiques**.

Il prévoit que les départements ne recouvriront plus directement auprès des communes la contrepartie de la rémunération salariale des agents des D.D.E. intervenant pour les communes. Le

montant annuel de D.G.D. départementale sera augmenté en conséquence (*II de l'article 8*).

- En ce qui concerne les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel des D.D.E., la signature de l'une ou l'autre des deux conventions n'entraînera pas de compensation financière par la D.G.D. du département du transfert de charges consécutif.

Enfin, le projet de loi (article 9) ouvre un droit d'option aux agents non titulaires exerçant leurs fonctions dans une D.D.E. L'option d'un agent non titulaire de l'Etat pour être employé en qualité d'agent de la collectivité locale se traduit par un abondement de la DGD pour le département.

IV - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le texte adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale le 16 juin dernier, n'a pas remis profondément en cause le dispositif d'ensemble du projet de loi initial tant en ce qui concerne le volet administratif que le volet financier.

• Les modifications portant sur le titre I du texte relatif aux conditions de mise à disposition des D.D.E. aux départements sont commentées de manière précise dans le rapport au fond de notre excellent collègue M. Lucien Lanier.

Outre divers amendements rédactionnels et transferts d'articles, l'Assemblée nationale a apporté les modifications suivantes :

- réaffirmation du caractère de service public de l'activité du parc de l'équipement au sein des D.D.E. ;

- passage de dix ans à vingt ans de la durée minimale de diminution progressive des activités du parc lorsque le département décide de cesser d'y recourir ;

- insertion de clauses portant sur les garanties d'exécution des prestations à réaliser dans les conventions relatives aux parcs de l'équipement ou aux subdivisions territoriales.

• S'agissant du volet financier (*titre II*), l'Assemblée nationale a adopté, outre diverses modifications rédactionnelles, un amendement prévoyant la mise en place d'une procédure de

régularisation du montant de la D.G.D. départementale en tenant compte de l'évolution réelle du niveau des effectifs dans les D.D.E. ;

Cette évolution est mesurée en tenant compte des vacances de poste d'une durée supérieure à un an et des mesures positives inscrites en faveur du personnel dans la loi de finances.

V - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Le dispositif adopté par votre Commission des finances a été conçu en étroite liaison avec la Commission des lois saisie au fond.

On rappellera que les infléchissements proposés par la Commission des lois portent notamment sur les points suivants :

- Tout d'abord, la Commission des lois tire les **conséquences du report de l'examen** du présent projet de loi de la deuxième session ordinaire de 1991-1992 à la première session ordinaire de 1992-1993. Ce report conduit à modifier les dates avant lesquelles doivent être impérativement signées les deux conventions relatives, d'une part au parc de l'équipement, et d'autre part aux subdivisions territoriales.

Le projet de loi initial qui devait être promulgué à l'origine au cours du printemps 1992 envisageait que la date limite de signature des conventions soit fixée au **1er novembre 1992**. La date de passage du texte en séance publique en première lecture devant le Sénat ayant été fixée au 20 octobre 1992, il est nécessaire, compte tenu du délai de préparation des conventions en question, de **fixer la date au 1er juin 1993**.

En tout état de cause, le transfert de charges interviendra au 1er janvier 1993 comme prévu auparavant.

- Par ailleurs, il est prévu qu'un **deuxième délai soit ouvert** aux départements pour choisir de recourir au mécanisme conventionnel plutôt qu'au mécanisme forfaitaire pour obtenir des prestations des D.D.E. Actuellement, au delà de la date-butoir du 1er juin 1993, il est impossible au département de revenir sur une éventuelle décision de non-signature de l'une des deux conventions.

Il est apparu opportun, tout en ne remettant pas en cause la compensation financière du transfert de charge relatif aux D.D.E. qui interviendra, en tout état de cause, au 1er janvier 1993, de permettre aux départements de se voir offerte à nouveau la possibilité de conclure l'une ou l'autre des deux conventions après un

délai raisonnable. Après concertation avec votre rapporteur, M. Lucien Lanier, rapporteur au fond, a choisi de donner aux départements une "seconde chance" en leur ouvrant la possibilité de conclure une convention après le prochain renouvellement des conseils généraux, soit entre mars 1994 et le 1er novembre 1994. Cette disposition permettra aux assemblée nouvellement élues en mars 1994 de choisir, avant le 1er novembre 1994, de recourir ou non à un système de prestations décidées par convention plutôt que par une détermination forfaitaire. Bien entendu, dans l'hypothèse de la signature de la convention, le département bénéficiera des mêmes avantages en terme de réduction du prélèvement sur la D.G.D. que celui qu'il aurait obtenu en signant la convention avant le 1er juin 1994.

Enfin, la Commission des lois a décidé, en accord avec votre Commission des finances, d'inscrire, dans le présent projet de loi, une **procédure nationale d'arbitrage**, en cas de désaccord entre le département et les services de l'Etat sur le contenu des clauses d'une convention relative au parc de l'équipement ou portant sur les subdivisions territoriales. La mise en oeuvre de cette procédure qui aura pour effet de retarder, le cas échéant, la date limite de signature des conventions, n'a pas directement d'incidence financière.

• Certains amendements de votre rapporteur pour avis sont la conséquence directe du dispositif retenu par la commission des lois.

Votre Commission des finances vous propose donc d'adopter les amendements suivants tirant les conséquences de la **création d'une nouvelle période de droit pour le département à entrer dans le régime conventionnel**. Un amendement dispose que pour les départements ayant conclu une convention dans le cadre du nouveau délai ouvert par la loi, la compensation financière opérée en janvier 1993 fera l'objet d'un ajustement au 1er janvier 1995. Cette disposition permet aux départements concernés de disposer des mêmes diminutions du prélèvement opéré sur leur D.G.D. que s'ils avaient signé la convention avant le 1er juin 1993.

S'agissant du report des dates de mise en application de certaines dispositions du texte, un amendement renvoie au 1er juin 1993 et non plus au 1er janvier 1993, la date au-delà de laquelle les agents non titulaires des D.D.E. pourront présenter une demande afin d'opter pour la qualité d'agent non titulaire de la collectivité qui les emploie.

Par ailleurs, il sera proposé d'ouvrir une nouvelle période d'exercice du droit d'option pour l'agent non titulaire dans le cas où le département choisit d'entrer dans le régime conventionnel, après le prochain renouvellement des conseils généraux.

- Par ailleurs, votre Commission vous proposera un amendement relatif aux modalités de partage des liquidités et des biens meubles des D.D.E. prévu à l'article 2 du projet de loi.

Le décret relatif aux modalités de partage de ces biens devrait être pris après avis de la Commission nationale d'évaluation des charges instituée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. On rappellera que la Commission nationale d'évaluation des charges chargée d'examiner le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges dans le cadre d'un transfert de compétences n'a pas été réunie, depuis de longs mois, malgré les demandes réitérées du Président de votre Commission des finances.

L'amendement prévoit que la commission nationale précitée se réunira en formation restreinte pour l'application des présentes dispositions.

Enfin, s'agissant de la **détermination des effectifs vacants** dans les D.D.E., votre Commission vous propose de **préciser** que ce calcul doit être effectué **département par département** et non pas globalement, au niveau national, comme le permet la rédaction du texte actuel.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 2

Activités du parc de l'équipement

Commentaire : Le présent article vise d'une part à généraliser le mécanisme du compte de commerce instauré, à titre expérimental, par la loi de finances pour 1990 ; il vise à assurer, d'autre part, l'affectation des immobilisations du parc de l'équipement

I - LA PERENNISATION DU COMPTE DE COMMERCE N° 904-21

La définition du compte de commerce est prévue par l'article 26 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Il dispose que le compte de commerce "*retrace des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat*".

Ledit article pose également trois principes en matière de compte de commerce :

- le caractère évaluatif des prévisions de dépenses sauf pour ce qui concerne le caractère limitatif du découvert annuel qui a caractère limitatif ;
- l'interdiction d'exécution d'opération d'investissements financiers, de prêts, d'avances ou d'emprunt ;
- l'application du plan comptable général pour l'établissement du résultat du compte.

Le compte de commerce a été créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 : il s'agissait alors de mettre en place, à titre expérimental, une formule de compromis permettant de sortir par la voie conventionnelle du système de participation croisée maintenu par l'article 16 de la loi du 11 octobre 1985.

Le compte de commerce qui devait être, à l'origine, mis en place dans treize départements, n'a pu être effectivement mis en oeuvre que dans onze d'entre eux.

Dans la loi de finances pour 1991, le Gouvernement avait envisagé de généraliser, dès 1992, l'application du compte de commerce à tous les départements. Néanmoins, à la suite des remarques présentées par votre Commission sur l'opportunité de cette décision en l'absence de résultats définitifs sur l'expérimentation, l'article 74 de la loi de finances pour 1990 a prorogé le compte pour l'année 1991 seulement.

De même l'article 73 de la loi de finances pour 1992 a prolongé à nouveau d'un an le recours au compte de commerce 69 départements avaient choisi en 1992 de signer une convention permettant de bénéficier du caractère contractuel du compte.

. Aux termes de l'article 69 de la loi de finances pour 1990, le compte de commerce comprend en recettes, le **produit des prestations réalisées** au profit de collectivités locales soit actuellement les départements. Il retrace en recettes le montant des achats de **matières premières**, les **dépenses de location de matériel d'équipement autorisées**, de **travaux**, de **fournitures** ou de **services extérieurs** et les **frais de fonctionnement** liés à l'activité des D.D.E., les **frais de personnel à rembourser** au budget général et aux départements et, enfin, les **dépenses diverses** : accidentelles.

L'évolution des dépenses du compte prévue dans la loi de finances pour 1992 et prévue dans le projet de loi de finances pour 1993 est la suivante :

Dépenses du compte annexe relatif aux D.D.E.

(millions de francs)

	Budget voté 1991	Budget voté 1992	Evaluation pour 1993
- Equipement	71	73	100
- Achats de matières premières	2 717	2 800	2 800
- Services extérieurs, locations, entretien et réparations, primes d'assurances et autres services	1 020	1 050	982,5
- Impôts, taxes et versements assimilés ...	33	33,5	33,5
- Remboursement des charges de personnel des ouvriers des parc et ateliers	1300	1 340	1 380
- Charges exceptionnelles	3	3,5	4
Totaux pour les dépenses	5 144	5 300	5 300

L'autorisation limitative de découvert au titre du compte annexe a été portée de 1,5 milliard de francs en 1991 à **1,6 milliard de francs** en 1992. Le découvert autorisé total reste au même niveau dans le projet de loi de finances pour 1993. Le découvert permet de prendre en compte le décalage structurel entre les dépenses et les recettes et d'assurer un niveau minimum de sécurité pour assurer la continuité des interventions des D.D.E.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

1. Le mécanisme du projet de loi

Le présent article a pour objet de poser le principe du maintien à titre définitif du compte de commerce n° 904-21 ouvert pour une durée d'un an par la loi de finances pour 1990 et reconduit depuis d'année en année par une disposition de la loi de finances.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par M. René Dosière, rapporteur, avec l'accord du Gouvernement, précisant que le parc de l'équipement est *"un élément du service public"* de la D.D.E.

Cette modification reprenait en partie le contenu d'un amendement déposé initialement par M. René Carpentier et les membres du groupe communiste, visant à rappeler que *"le service de la D.D.E. est un service public"*.

3. Les observations de votre Rapporteur

Le premier alinea du présent article appelle une précision et une observation.

- Une précision tout d'abord concernant le devenir des dispositions prévues actuellement dans la loi de finances.

Aux termes de l'article 23 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée, les comptes de commerce sont compris au nombre des comptes spéciaux du Trésor qui **"ne peuvent être ouverts que par la loi de finances"**.

La disposition prévue au premier alinéa du présent article ne fait donc pas l'économie d'une disposition législative pérennisant l'ouverture du compte opérée par l'article 69. Cette disposition a d'ailleurs été prévue à l'article 56 du projet de loi de finances pour 1993. Ce dernier dispose notamment que le compte de commerce retrace pour l'ensemble des départements les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales de l'équipement.

La référence faite dans la présente loi au compte de commerce déjà ouvert par une loi de finances paraît justifiée. En revanche, il est clair que la rédaction adoptée dans le présent article conditionne la définition du compte de commerce donnée dans le projet de loi de finances pour 1993.

- La seconde observation est d'ordre rédactionnel.

Le présent article prévoit que le parc de l'équipement est un service (...) dont *"les activités sont retracées"* dans le compte de commerce n° 904-21. Cette formulation n'est pas parfaitement rigoureuse dans la mesure où l'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée dispose, conformément à la terminologie comptable, qu'un compte de commerce retrace non pas des activités mais des opérations.

Votre rapporteur vous proposera donc d'adopter un amendement rédactionnel mentionnant que le compte de commerce ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les parcs de l'équipement au sein des D.D.E. où ils concourent à l'exécution du service public.

II - AFFECTATION DES BIENS MIS À DISPOSITION DU PARC

Le deuxième alinéa du présent article vise à résoudre le problème de la répartition des biens meubles et immeubles actuellement mis à disposition du parc de l'équipement, mais qui n'appartiennent pas en propre à celui-ci dans la mesure où il s'agit d'un service de l'État qui n'est pas doté en propre de la personnalité morale.

Les immeubles ou les matériels sont donc, selon les cas, propriétés du département ou de l'État, à hauteur de leurs apports respectifs.

La mise en oeuvre du partage de compétence entraînera le partage de ces biens

Ces derniers se décomposent en deux catégories : les immobilisations et les autres biens, droits et obligations.

- En ce qui concerne **les immobilisations**, c'est-à-dire le partage des immeubles et du matériel lourd du parc, le présent article retient le principe du maintien de leur affectation au parc assortie en contrepartie d'une redevance d'usage versée au propriétaire des immobilisations.

- S'agissant des **autres biens, droits et obligations** provenant des activités effectuées par le parc qui comprennent en pratique, soit des liquidités provenant des excédents dégagés par le parc au cours des exercices antérieurs, soit des stocks physiques de matière première, le présent article renvoie à un projet de décret pour en fixer les conditions de partage.

Ce projet de décret n'a pas été communiqué à votre rapporteur pour avis. Selon les informations transmises par le ministère de l'équipement, les modalités de partages précisées par décret permettrait d'attribuer le montant des liquidités financières à l'État pour permettre ultérieurement le rachat des stocks physiques qui seraient réparties entre les départements.

Le bilan effectué pour le partage sera effectué à la date de "*mise en oeuvre locale*" du compte de commerce ; la date de référence sera donc différente selon les départements :

- elle sera antérieure à 1993 pour les 69 départements ayant déjà signé à titre expérimental une convention dans le cadre du compte de commerce ;

- la date de référence sera celle du 1er janvier 1993 pour les autres départements.

Décision de la Commission :

Votre Commission des finances a adopté deux amendements à l'article 2.

- le premier amendement, à caractère rédactionnel, précise que le compte de commerce enregistre les opérations effectuées par le parc des DDE et non pas les activités de celui-ci ;

- le second amendement subordonne la parution du décret relatif au partage des biens meubles des DDE à l'avis de la Commission nationale d'évaluation des charges siégeant en formation restreinte.

ARTICLE 8

Dépenses de personnel

Commentaire : Le présent article vise à tirer les conséquences financières en matière de dépenses de personnel de la mise en oeuvre effective au 1er janvier 1993 du transfert de charges relatif aux D.D.E. tout en permettant aux départements ayant conclu une convention relative au parc de l'équipement ou aux services de l'équipement de continuer à disposer des moyens financiers nécessaires pour assurer le règlement contractuel des prestations en question.

I - LE DISPOSITIF PROPOSE

• Le paragraphe I abroge les dispositions de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 qui maintenait à la charge du département diverses contributions afférentes aux dépenses de personnel employés dans les D.D.E.

Conformément aux lois de décentralisation, ce transfert donne lieu à compensation financière, c'est-à-dire à prélèvement sur la DGD des départements concernés.

Ces dispositifs concernent quatre catégories de dépenses de personnel prises en charge par les départements avant la décentralisation. L'ensemble de ces dépenses représentait environ 3,16 milliards de francs en 1990.

Les quatre catégories sont les suivantes :

- Le fonds de concours de la loi de 1940, soit 660,2 millions de francs en 1990, correspondant à la contrepartie des salaires des agents voyers (personnel d'encadrement) des services vicinaux intégrés en 1940 dans le service des Ponts-et-Chaussées, c'est-à-dire à la fonction publique d'Etat.

En 1947, l'intégration des cantonniers vicinaux à la fonction publique d'Etat s'est effectuée sans contrepartie.

- **Le fonds de concours volontaire**, soit 54 millions de francs en 1990, correspond à des primes versées au personnel des subdivisions territoriales variables selon les années, pour les travaux exécutés sur des routes départementales. Ces frais de personnel afférent à des heures supplémentaires, des indemnités d'astreinte, des indemnités pour travaux dangereux, insalubres ou pénibles ou des primes pour services rendus, évoluent en fonction des conditions climatiques et des besoins des départements.

- **Le fonds de concours des ouvriers des parcs et ateliers (O.P.A.)**, soit 516 millions de francs en 1990, porte sur les rémunérations des agents des D.D.E. ayant le statut d'ouvriers d'Etat.

- **Les fonds de concours des ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers (OAPA)** représentaient 166,3 millions de francs en 1990. Ces agents étaient des personnels non titulaires du département jusqu'à leur intégration dans la fonction publique d'Etat le 1er janvier 1991.

Concernant la prise en charge pour l'avenir de ces dépenses, le présent alinéa prévoit une exception concernant les dépenses dites du Fonds de concours volontaire : ces dépenses continueront à être versées annuellement par les départements qui auront signé une convention de mise à disposition des services de l'équipement dans les délais légaux. Ces départements ne subiront donc pas de diminution corrélative de leur niveau de D.G.D.

• Le paragraphe II opère une clarification portant sur le régime financier des **sommes perçues par les départements auprès des communes** en contrepartie des salaires versés aux agents des D.D.E. intervenant pour les communes.

Les sommes en question seront désormais perçues directement par l'Etat auprès des communes ; le département bénéficiera d'une augmentation de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) à hauteur des sommes perçues en 1992 auprès des communes.

Il convient de rappeler l'origine historique de ce dispositif :

Les travaux effectués en régie pour les communes par les DDE étaient effectués avant 1987 principalement par les auxiliaires départementaux.

Les frais d'activité de ces agents étaient facturés par le département auprès des communes. Au 1er janvier 1987, les

auxiliaires départementaux (personnels non titulaires rémunérés sur le compte 936 ou "PNT 936") ont été intégrés à la fonction publique de l'Etat et en contrepartie du transfert de charge ainsi opéré la D.G.D. départementale a été diminuée en conséquence. Toutefois, la compensation financière définitive prévue par la loi du 11 octobre 1985 ayant été différée, les départements ont continué à recouvrer les sommes correspondant aux coûts horaires des prestations réalisées pour le compte des communes.

Le présent paragraphe prévoit la cessation au 1er janvier du dispositif de perception directe par le département auprès de la commune. L'Etat percevra dorénavant la contrepartie des prestations exécutées par les agents des D.D.E.. Le département, quant à lui, conformément au principe de compensation financière de transfert de charge posé à l'article 10 supra du projet de loi initial (1) bénéficiera d'une augmentation de D.G.D. à hauteur des sommes perçues au 1er janvier 1993.

- Le paragraphe III dispose que la compensation financière, imputée en réduction de la D.G.D. des départements, en contrepartie de la rémunération des ouvriers et ouvriers auxiliaires des ateliers, n'est pas appliquée au département lorsqu'il a conclu une convention relative au parc de l'équipement.

Le schéma proposé est donc le suivant :

Lorsque le département ne signe pas de convention, la compensation financière sur le département est intégralement effectuée chaque année. Le département dispose alors d'un volume minimum de prestation annuel de la part du parc de l'équipement calculé sur la moyenne des trois dernières années.

Lorsque le département signe la convention triennale, le montant des prestations demandées par le département et celui de la contribution qu'il transfère chaque année, peut varier chaque année de manière conventionnelle : il apparaît donc logique que le département conserve les moyens antérieurement affectés au parc pour pouvoir financer chaque année le montant des prestations que le parc effectuera pour son compte. Dans ce cas, le département ne subira pas la diminution de recettes correspondant au prélèvement correspondant sur la D.G.D.

1. reporté au III de l'article 8 en première lecture à l'Assemblée nationale.

II - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, le 16 juin dernier, l'Assemblée nationale a adopté trois catégories d'amendements visant à :

- améliorer la rédaction du texte,
- modifier légèrement l'architecture interne du projet de loi,
- instaurer une prise en compte de l'incidence réelle des vacances d'effectif constatées.

A - LES MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES

Au paragraphe *I de l'article*, relatif à la suppression des diverses contributions dues par le département, l'Assemblée nationale a adopté une **définition plus globale** des différentes primes versées dans le cadre du Fonds de concours volontaire en fonction des prestations effectuées pour le département.

Le texte initial du projet de loi mentionnait les contributions se rapportant *"aux heures supplémentaires, aux indemnités d'astreinte, aux autres indemnités pour travaux dangereux, insalubres, particulièrement pénibles, exceptionnels et aux primes pour services rendus, antérieurement versées aux personnels au titre des interventions d'entretien et d'exploitation de la voirie départementale"*.

L'Assemblée nationale a adopté, sur proposition de son rapporteur, une formulation plus synthétique : elle vise *"les primes pour services rendus et les indemnités liées à la nature du travail et à l'organisation du travail pour les agents concernés"*.

Cette rédaction se veut harmonisée avec celle retenue à l'article 5 (2° du II) du projet de loi pour définir les éléments à prendre en compte pour le calcul de la contribution annuelle versée par le département dans le cadre d'une convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement.

B - UNE MODIFICATION DE LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI A DES FINS DE CLARIFICATION

Le texte initial du projet de loi effectuée au sein de deux articles différents, une distinction entre le **transfert de charge** -en l'espèce, la suppression des contributions de toute nature versée par le département à l'Etat- visées au I du présent article et la **compensation financière** de ce transfert de charges effectuée par des mouvements sur la DGD des départements visée en vertu de l'article 10 du présent projet de loi.

Afin de rendre le texte plus "lisible", l'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des finances, a inscrit le principe de la compensation du transfert de charges explicitement au III du présent article.

Cette solution est inspirée par le fait que le III précité permet l'absence de compensation financière des contributions versées aux ouvriers et ouvriers auxiliaires des parcs et ateliers dans le cas où le département signe une convention relative au parc.

L'Assemblée nationale a donc inséré un alinéa additionnel précisant que les transferts de charges résultant du présent article sont compensés "selon les modalités" fixées par le titre premier et l'article 26 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985. L'article 10 *infra* qui prévoyait la même disposition a été supprimé.

C - LA PRISE EN COMPTE DES EFFECTIFS VACANTS NON POURVUS

L'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par le Gouvernement tendant à insérer un paragraphe IV additionnel destiné à assurer la prise en compte des vacances d'emploi dans les D.D.E. pour le calcul de la compensation financière pour les départements ayant signé la convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement prévue à l'article 5 du projet de loi.

Ces derniers enregistrent une diminution de leur D.G.D. à hauteur des effectifs des D.D.E. affectés aux compétences départementales. Plus l'effectif est élevé, plus le prélèvement sur la D.G.D. est élevé.

Or, les départements font observer que les D.D.E. ont connu des suppressions d'emplois.

Selon les informations statistiques communiquées à votre rapporteur, 11.643 emplois avaient été supprimés au total entre 1983 et 1991 dans les D.D.E. dont 8.495 postes au titre du personnel d'exploitation.

Selon le ministère de l'Équipement, "les effectifs consacrés aux travaux en régie sur les routes départementales ont été réduits d'environ 2 % par an, sans variation significative du niveau de services". L'Administration considère que les réductions d'effectifs doivent être examinées au regard des gains de productivité de toute nouvelle organisation.

Le paragraphe IV nouveau dispose que pour l'avenir seulement, la compensation financière prévue par le présent article fera l'objet d'une régularisation en fonction :

- du nombre réel des vacances de poste d'une durée supérieure à un an effectivement constatées *"au cours de l'année en cause"*,

- du montant des dépenses déterminées annuellement par le ministère de l'Équipement par la loi de finances *"déduction faite du montant annuel des mesures nouvelles positives en matière de personnel prises par l'Etat rapportées aux personnels concernées correspondant aux emplois supprimés en application de l'adaptation générale des effectifs aux besoins"*.

A priori, la constatation d'une vacance de poste d'une durée supérieure à douze mois ne devrait pas donner lieu à compensation sur la D.G.D. du département.

Toutefois, il serait tenu compte de la revalorisation des mesures indiciaires et indemnitaires des agents des DDE financées par ces économies réalisées par les suppressions d'emploi dans ces services.

Le calcul serait obtenu en rapportant l'ensemble des mesures indiciaires et indemnitaires aux nombre d'emplois concernés.

La régularisation interviendrait au plus tard au cours de la loi de finances de la seconde année qui suit l'exercice considéré.

Cette nouvelle rédaction est plus précise que celle actuellement prévue à l'article 7 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 applicable en matière de transfert de compétences prévu au

présent article. Le 5e alinéa dudit article prévoit une régularisation sur la compensation financière pour tenir compte *"notamment du nombre réel des vacances effectivement constatées au cours de l'année en cause, ainsi que du montant définitif des dépenses correspondant aux emplois pris en charge au titre de la même année"*.

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification rédactionnelle apportée au texte par l'Assemblée nationale en première lecture consistant à transférer de l'article 10 à l'article 8 les dispositions relatives à la compensation financière des transferts de charges n'apporte pas un surcroît considérable de lisibilité du projet de loi.

En revanche, l'insertion de dispositions spécifiques concernant la prise en compte de l'évolution réelle des effectifs dans les D.D.E. apporte une garantie importante pour le calcul des dotations des départements concernés. Ce dispositif mérite d'être complété sur deux points.

Tout d'abord, contrairement à la rédaction actuelle du texte, qui laisse ouverte la possibilité d'une évaluation globale au **niveau national** de l'évolution du nombre réel de vacances de poste dans les D.D.E., déduction faite du montant des mesures nouvelles positives en matière de personnel, il apparaît souhaitable de préciser que l'évaluation doit être effectuée et, le cas échéant, reconstitué **au niveau de chaque département**. Il peut en effet apparaître des divergences fortes entre les différents départements par rapport à la moyenne des effectifs vacants.

Par ailleurs, il apparaît important que les évaluations qui seront faites en matière d'effectifs vacants puissent être soumises au président du conseil général pour **examen contradictoire**. En cas de désaccord, il devrait pouvoir saisir une instance d'arbitrage reconnu.

Dans la mesure où il s'agit d'un problème lié à l'application des lois relatives aux transferts de compétence, les litiges doivent pouvoir être portés devant la commission nationale d'évaluation des charges siégeant en formation restreinte pour tenir compte du caractère départemental des désaccords en question.

Dans l'hypothèse où la Commission nationale d'évaluation serait saisie, le gouvernement serait tenu de la convoquer et de la réunir pour qu'elle rende un avis dans les deux mois.

Décision de la Commission :

Votre Commission a adopté :

- **deux amendements**, d'ordre rédactionnel, tendant à rétablir la structure initiale du texte en supprimant les dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétence insérée au paragraphe III pour les rétablir à l'article 10 du projet de loi ;

- **deux amendements** tendant à préciser que l'examen de l'évolution réelle des effectifs sera effectué non pas globalement mais après examen de la situation particulière de chaque département ;

- **un amendement** tendant à instaurer une procédure de conciliation devant la commission nationale d'évaluation des transferts de charge en cas de désaccord entre le préfet et le président du conseil général sur le constat de l'évolution réelle des effectifs dans le département.

ARTICLE 9

Droit d'option des agents non titulaires

Commentaire : Le présent article vise à instaurer un droit d'option pour les agents non titulaires exerçant leurs fonctions ou rémunérés par la D.D.E.

Cette disposition concerne 615 agents répartis entre 380 agents auxiliaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service transféré au département et 235 agents auxiliaires des départements exerçant leurs fonctions dans les D.D.E.

Le présent article précise que :

- les agents non titulaires de l'Etat, en fonction dans un service déconcentré du ministère de l'Equipement transféré au département, pourront demander à relever de la collectivité territoriale,

- les agents non titulaires des départements exerçant leurs fonctions dans un service déconcentré du ministère de l'Equipement pourront demander à relever directement de l'Etat.

La demande doit être présentée avant le 1er janvier 1993.

Cet article permet de prendre en compte la situation particulière des agents auxiliaires contractuels qui ne relèvent pas des dispositions statutaires de la fonction publique et qui, à ce titre, ne bénéficient pas du droit d'option ouvert par l'article 122 de la loi du 26 janvier 1984.

Cette disposition répond en partie au rapport d'activité de la Cour des comptes de février 1990 qui appelait de ses vœux "*une solution spécifique*" pour les agents non titulaires de catégorie A ou B.

On remarquera que la disposition concerne majoritairement les auxiliaires relevant de l'Etat qui sont au nombre de 380, contre 235 auxiliaires pour les départements.

En effet, les auxiliaires relevant de la compétence du département ont été progressivement titularisés dans la fonction

publique territoriale ; il n'en pas été de même pour les agents auxiliaires de l'Etat puisque seuls les personnels non titulaires d'Etat de catégorie C et D ont tous eu la possibilité d'être titularisés.

Par ailleurs, le présent article précise que les services accomplis par les agents non titulaires dans la collectivité d'origine sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité d'accueil. Cette disposition a pour objet de permettre le calcul des points de droit à la retraite pour les personnels en question.

II - LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a tiré les conséquences de la suppression pour des raisons rédactionnelles de l'article 10 *infra* qui renvoyait à la loi du 10 octobre 1985 pour la détermination des modalités de compensation des conséquences financières du "quasi droit d'option" ouvert aux agents non titulaires par le présent article.

L'exercice du droit d'option d'un agent de l'Etat en faveur du département entraîne un abondement de la DGD du département.

En revanche, si un agent auxiliaire du département opte pour le service de l'Etat, la DGD du département fait l'objet d'un prélèvement.

Décision de la Commission :

Votre Commission a adopté deux amendements au présent article :

- le premier tend à reporter du 1er janvier 1993 au 1er mai 1993, la date avant laquelle les agents non titulaires doivent faire jouer leur droit d'option afin de tenir compte du report du texte à la présente session.

- le second vise à ouvrir un nouveau délai d'exercice du droit d'option dans le cas où le département choisit de signer l'une des deux conventions relatives aux services des D.D.E.

ARTICLE 10

Compensation financière des transferts de charges

Commentaire : Le présent article, qui précise les conditions de la compensation financière du transfert de compétences en matière de D.D.E. dans le cadre de la sortie conventionnelle du régime de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982, a été supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture. En effet, le contenu de cet article a été repris aux articles 8 et 9 supra pour des raisons de clarté.

Le présent article renvoie aux dispositions de la *loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité* en ce qui concerne la compensation financière **définitive** des transferts de charges résultant de la présente loi du fait de :

- la suppression des contributions du département aux dépenses du personnel du ministère de l'équipement (*I de l'article 8 supra*) ;

- la suppression de la perception auprès des communes par le départements de la contrepartie des rémunérations des agents travaillant pour le compte des communes (*II de l'article 8 supra*) ;

- les conséquences financières du choix des agents non titulaires pour le rattachement à l'Etat aux départements (*article 9 supra du projet de loi*).

Pour le calcul de la compensation, le projet de loi renvoie aux dispositions du *titre premier* et de l'*article 26 de la loi du 11 octobre 1985 précitée*.

• On rappellera que le titre I susvisé relatif aux "*dépenses de personnel*" comprend **trois catégories** de dispositions :

- les articles 2 à 4 définissent les **modalités de prise en charge** des dépenses de personnel ayant fait l'objet d'un partage ;

- les articles 5 à 7 définissent les **conditions de la compensation** financière sur la DGD des départements lorsque le montant des charges transférées à l'Etat est inférieur à celui des charges transférés aux départements ;

- les articles 8 et 9 règlent certains problèmes particuliers, à caractère statutaires, liés à l'exercice du droit d'option.

L'article 26, enfin, renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application de ces dispositions, notamment pour la détermination des périodes de référence correspondantes servant au calcul des dépenses qui font l'objet de la prise en charge.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement rétablissant cet article dans la rédaction du projet de loi initial.

ARTICLE 11

Dépenses de fonctionnement autres que de personnel et dépenses d'équipement

Commentaire : Le présent article vise à confirmer l'application des dispositions de la loi du 30 octobre 1985 en matière de compensation financière des transferts de charge, sauf en ce qui concerne les dépenses correspondant à des compétences ayant fait l'objet d'une convention avec les services de l'équipement.

Il convient de rappeler que l'article 26 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, qui prévoyait que la date d'entrée en vigueur de dispositions relatives aux transferts des compétences ne pouvait être postérieure au 31 décembre 1990 a été modifiée pour reporter cette date au 1er janvier 1993.

Le présent article dispose que les dispositions du titre II et de l'article 26 de la loi du 11 octobre 1985 précitée sont applicables aux **dépenses de fonctionnement autres que celles afférentes aux dépenses de personnel** visées aux articles 8 à 10 supra et aux **dépenses d'équipement** des services déconcentrés du ministère de l'équipement sont applicables à compter du 1er janvier 1993.

Le contenu des dispositions du titre II de la loi du 11 octobre 1985 sont les suivantes :

L'article 17 prévoit que la constatation du montant des dépenses antérieurement supportées par le département pour le fonctionnement du service de l'Etat est opérée par convention conclue entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général.

Les dépenses en question recouvrent les dépenses relatives à l'entretien et à l'acquisition de matériels, ainsi que la réalisation des travaux d'entretien et de grosses réparations sur les immeubles ou parties d'immeubles concernés.

L'article 18 prévoit le recours à un décret, pris après consultation de la chambre régionale des comptes territorialement compétente, pour constater le montant des dépenses susvisées qui ne

pourra être inférieur au montant de dépenses constatées dans le compte administratif de l'année 1992.

L'article 19 précise que le montant des dépenses transférées est actualisé pour l'année du transfert en fonction du taux d'évolution de la D.G.F. des départements pour 1992.

L'article 20 indique que le montant de la D.G.D., ou à défaut le produit des impôts affectés au département, est diminué d'un montant égal à celui des sommes nécessaires au financement des prestations.

• Le II de l'article prévoit qu la compensation financière n'est pas imputée sur la D.G.D. pour les départements ayant signé une convention de prestations de service avec les D.D.E.

Il peut s'agir, selon les cas :

- d'une convention relative au parc de l'équipement : ces conventions sont prévues à l'article 3 de la loi,

- d'une convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement autres que le parc, prévue à l'article 5 du projet de loi.

En effet, dès lors que le département aura conclu une convention, il sera possible de faire varier la nature des prestations à réaliser et leurs conditions d'exécution par l'Etat sous réserve de la contrepartie financière due par la collectivité locale.

La logique du projet de loi est de permettre aux départements de conserver les moyens budgétaires correspondants pour financer les prestations prévues dans le cadre conventionnel

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté le présent article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 11

**Ajustement au titre de la compensation financière forfaitaire
des transferts de charge**

Commentaire : Votre rapporteur vous propose d'adopter un article additionnel destiné à permettre aux départements qui conclueront une convention relative au parc de l'équipement ou aux subdivisions territoriales dans les huit mois qui suivront le prochain renouvellement des conseils généraux en mars 1994 de bénéficier d'ajustements positifs de leur D.G.D.

Cet article additionnel a été proposé en accord avec le rapporteur de la Commission saisie au fond qui souhaite que les départements aient la faculté de signer l'une des deux conventions relatives aux D.D.E., non seulement avant le 1er mai 1993, mais également entre la date du prochain renouvellement des conseils généraux, soit entre mars 1994, et le 1er novembre de cette même année.

Cette disposition fera l'objet de l'insertion d'un alinéa supplémentaire au V de l'article 3 et de l'article 5 ci-dessus.

Entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 1995 les départements n'ayant pas conclu de conventions subiront la compensation financière intégrale sur leur D.G.D. au titre du transfert de charges relatif aux D.D.E. en application du régime forfaitaire prévu aux articles 4 et 7 ci-dessus.

Le présent article permettra aux départements en question, s'ils choisissent de signer l'une ou l'autre des deux conventions prévues par la présente loi au cours de la seconde période qui leur est ouverte, de bénéficier d'une réduction du prélèvement opéré au titre de leur D.G.D. pour leur permettre de financer les prestations stipulées dans les conventions. L'ajustement en augmentation de la D.G.D. interviendra à compter de janvier 1995.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté le présent article additionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 15 octobre 1992** sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 412 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a présenté le projet de loi qui vise à sortir du "gel des prestations réciproques" en matière de services déconcentrés de l'équipement instauré par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982. Il a souligné les difficultés que soulevait le maintien de l'application de cet article précité qui a figé le montant de la participation financière des départements et le niveau des prestations des services des directions départementales de l'équipement mis à disposition des départements.

Il a indiqué, s'agissant des services du parc de l'équipement, que le projet de loi permettrait aux départements soit de choisir un système de prestations définies forfaitairement sur la base des trois dernières années, soit de conclure une convention permettant de faire varier le volume de prestations du parc de 10 % par an, soit encore de cesser de recourir aux services du parc de l'équipement dans un délai porté à vingt ans par l'Assemblée nationale en première lecture.

Par ailleurs, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a constaté que le département pourrait obtenir que les subdivisions territoriales des directions départementales de l'équipement interviennent soit forfaitairement, dans la limite du volume moyen de prestations effectuées au cours des trois années précédentes, soit dans le cadre d'une convention fixant le volume et la nature des prestations à réaliser par ces services ainsi que le montant de la participation financière du département.

Il a souligné que la conclusion d'une convention ouvrirait aux départements le droit de négocier contractuellement une réorganisation des services des subdivisions territoriales afin d'identifier notamment les services qui seront placés sous l'autorité du président du conseil général.

Il a présenté ensuite le volet financier du projet de loi qui définit les modalités de la compensation financière du transfert de charges qui interviendrait, à titre définitif, au 1er janvier 1993. Il a constaté que le projet de loi comportait une incitation à la signature de conventions dans la mesure où la conclusion de ces dernières aurait pour effet de diminuer le montant des prélèvements normalement opérés sur la dotation générale de décentralisation des départements au titre de la compensation financière.

Enfin, il a indiqué que les amendements présentés avaient été préparés en concertation avec l'association des présidents de conseils généraux et en étroite collaboration avec M. Lucien Lanier, rapporteur au fond au nom de la commission des lois, qui a bien voulu s'en remettre à l'avis de la commission des finances sur les dispositions spécifiquement financières du texte.

M. Christian Poncelet, président, a souligné, s'agissant des transferts de charges, que la commission nationale d'évaluation des charges, prévue par les lois de décentralisation, n'avait pas été réunie depuis trois ans malgré les demandes des élus locaux et a souhaité que ce point soit abordé au cours du débat en séance publique.

M. Philippe Adnot s'est interrogé sur la date de prise en compte des effectifs dans les directions départementales de l'équipement pour le calcul de la compensation financière en 1993 ainsi que sur le problème des réductions d'effectifs pouvant intervenir à l'avenir dans les services de l'équipement.

M. Robert Vizet s'est inquiété de l'évolution future du statut des personnels des directions départementales de l'équipement ainsi que de la qualité des prestations offertes aux collectivités locales ; il a fait part de l'opposition de son groupe à ce projet de loi.

M. Michel Moreigne s'est enquis du maintien des subdivisions territoriales et de leur rôle dans l'avenir.

M. Jacques Sourdille a souligné les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités locales pour recruter des ingénieurs territoriaux.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les obligations qui pèseraient sur l'Etat en matière de maintien du niveau des effectifs et de la qualité du matériel du parc de l'équipement.

En réponse, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, confirme que, pour la mise en oeuvre de la compensation financière du transfert de charges, le montant des effectifs serait calculé à partir du niveau constaté en 1982. Concernant l'évolution future des effectifs, il a indiqué que l'Assemblée nationale avait introduit, en première lecture, une disposition permettant de régulariser les versements de dotation générale de décentralisation en fonction du nombre réel de vacances de postes d'une durée supérieure à un an et des mesures nouvelles positives en matière de personnel prises par l'Etat constatées dans la loi de finances.

Concernant les subdivisions territoriales, il a souligné les difficultés de l'individualisation des personnels chargés spécifiquement de l'exécution de prestations pour le compte des départements. S'agissant du parc de l'équipement, il a constaté que l'expérimentation du compte de commerce engagé depuis 1990 avait permis la comparaison du coût des prestations du parc avec celui facturé par les entreprises privées.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles inclus dans le champ de sa saisine.

A l'article 2 (activités du parc de l'équipement), la commission après intervention de M. Christian Poncelet, président, a adopté un amendement rédactionnel précisant que le compte de commerce enregistre des opérations effectuées par le parc de l'équipement et non pas les activités de celui-ci ainsi qu'un amendement subordonnant la parution du décret relatif au partage de certains biens des directions départementales de l'équipement à l'avis de la commission nationale d'évaluation des charges siégeant en formation restreinte.

A l'article 8 (dépenses de personnel), la commission a adopté :

- deux amendements rédactionnels tendant à rétablir l'architecture initiale du projet de loi ;

- deux amendements précisant que l'évolution réelle des effectifs serait constatée par département ;

- et un amendement instaurant une procédure de conciliation devant la commission nationale d'évaluation des transferts de charges en cas de désaccord sur le niveau réel des effectifs dans le département.

A l'article 9 (droit d'option des agents non titulaires), la commission a adopté :

- un amendement reportant du 1er janvier 1993 au 1er mai 1994 la date avant laquelle les agents non titulaires des directions départementales de l'équipement doivent exercer leur droit d'option ;

- un amendement ouvrant un nouveau délai d'exercice du droit d'option, par coordination avec le dispositif proposé par la commission des lois ;

- un amendement rédactionnel destiné à rétablir le texte du projet de loi initial.

Puis, la commission a rétabli l'article 10 (compensation financière des transferts de charges) dans la rédaction du projet de loi initial. La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 11 (dépenses de fonctionnement autres que de personnels et dépenses d'équipement).

Enfin, par coordination avec le dispositif adopté par la commission des lois, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 11 destiné à permettre aux départements de bénéficier d'ajustements sur leur dotation générale de décentralisation dans tous les cas de signature d'une convention avec les services des directions départementales de l'équipement.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement : Rédiger ainsi le premier alinea de cet article :

Les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par le parc de l'équipement au sein des directions départementales de l'équipement, où il concourt à l'exécution du service public, sont retracées dans le compte de commerce ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989).

Amendement : Compléter cet article in fine par les mots suivants :

, après avis de la commission instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Pour l'application du présent article, la commission siège en formation restreinte et comprend, à parts égales, des représentants de l'administration et des conseils généraux.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Article 8

Amendement : Supprimer le premier alinéa du III de cet article.

Amendement : Au début du second alinéa du III de cet article, supprimer le mot :

Toutefois,

Amendement : Compléter le second alinéa du IV de cet article par les mots suivants :

, dans le département ;

Amendement : Rédiger ainsi le troisième alinéa du IV de cet article :

- du montant des dépenses, déduction faite du montant annuel des mesures nouvelles positives en matière de personnel rapportées à l'effectif concerné et correspondant aux emplois supprimés dans le département en application de l'adaptation générale des effectifs aux besoins telle qu'elle est déterminée actuellement pour le ministère de l'équipement par la loi de finances initiale.

Amendement : Compléter in fine cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

Le représentant de l'Etat adresse chaque année au président du conseil général un état du nombre réel des vacances de postes d'une durée supérieure à un an dans le département et du montant annuel des mesures nouvelles positives en matière de personnel rapportées à l'effectif concerné dans le département, au cours de l'exercice précédent.

En cas de désaccord, le président du conseil général saisit la commission instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

La commission qui siège en formation restreinte dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi émet un avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

Article 9

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

janvier

par le mot :

mai

Amendement : Après le premier alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Toutefois, lorsqu'un département a conclu une convention prévue au paragraphe V de l'article 3 ou de l'article 5 ci-dessus, la demande peut être formulée entre la date de la signature de la convention et le 1er janvier.

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Article 10

Amendement : Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Les transferts de charges résultant de l'application des articles 8 et 9 ci-dessus, à l'exception de ceux visés au III de l'article 8, sont définitivement compensés selon les modalités fixées par le titre premier et l'article 26 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 précitée, après avis de la commission instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

Article additionnel après l'article 11

Amendement : Après l'article 11 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Pour les départements ayant conclu une convention prévue au paragraphe V de l'article 3 ou de l'article 5 ci-dessus, la compensation financière opérée en application de la présente loi fait l'objet d'un ajustement au 1er janvier 1995 dans les conditions prévues aux articles 8 et 11 ci-dessus.