

# Evolution des parcs

Rapport provisoire du groupe de travail présidé par G. Valère  
au directeur des routes – février 2005



## **AVANT-PROPOS**

### **1. LE CONTEXTE**

- 1.1 Rappel historique des parcs
- 1.2 Le contexte juridique actuel
- 1.3 La décentralisation
- 1.4 L'application du droit des marchés publics et de la concurrence

### **2. L'ANALYSE DE LA SITUATION ET PERSPECTIVES**

- 2.1 L'état des lieux des parcs
- 2.2 Les besoins futurs de l'Etat
- 2.3 Les besoins futurs des départements
- 2.4 L'évolution des métiers et des compétences

### **3. LES SCENARIOS D'EVOLUTION**

- 3.1 Option 1 : maintien du parc sous la responsabilité de l'Etat
- 3.2 Option 2 : transfert du parc au département
- 3.3 Option 3 : partition des parcs
- 3.4 Les outils juridiques et de gestion

### **4. LES PROBLEMES PARTICULIERS** *en cours de rédaction*

- 4.1 *Le cas spécifique de l'outre-mer*
- 4.2 *Les usines*
- 4.3 *La radio*
- 4.4 *La gestion de crise*

## AVANT-PROPOS

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les parcs de l'équipement ne sont pas transférés. Dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement déposera devant le Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution de ces parcs. Néanmoins, l'évolution des services aura inévitablement des répercussions sur les parcs. Il en est ainsi notamment de la nouvelle organisation des futurs services routiers de l'Etat marquée par une logique interdépartementale alors que l'organisation actuelle des parcs a été conçue pour le cadre départemental.

Le législateur a donc commandé un rapport sur l'évolution des parcs qui doit être transmis dans les 3 ans à compter de la date d'application de la loi.

C'est dans ce cadre qu'a été créé un groupe de travail chargé de réfléchir et de bâtir des propositions sur l'évolution des parcs. Ce groupe de travail s'est réuni à huit reprises : les 30 avril, 28 mai, 18 juin, 15 septembre, 13 octobre, 10 novembre, 8 décembre 2004 et 1<sup>er</sup> février 2005.

Animé par Gérard Valère, Directeur régional de l'Equipement d'Auvergne, le groupe était constitué de T. Louis, N. Bellil, T. Mola, M.C. Perrais (DR), C. Perceau, A-L. Menu (DPSM), P. Boilot (DAFAG), J-F. Lacroux (DSCR), P. Estingoy (DDE 71), R. Maud (DDE 36), P. Perrais (RGR 95), T. Alexandre (RGR 73), S. Agamennone, D. Château, P. Pfeiffer, J-L. Vieillemaringe (respectivement chefs de parc des DDE 35, DDE 07, DDE 56 et DDE 19).

Le présent rapport transmis au directeur des routes est destiné à rendre compte des travaux du groupe.

Les éléments de conclusion présentés constituent le résultat des réflexions menées au sein du groupe. A ce titre, ils ont valeur d'éléments préparatoires aux décisions qui seront prises ultérieurement par l'autorité compétente.

Ils apportent ainsi une contribution aux travaux de Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'Etat, à qui a été confiée la mission de coordonner la préparation du rapport sur l'évolution des parcs qui sera transmis au Parlement conformément à la loi précitée.

Le groupe reste naturellement à la disposition du directeur des routes et de M. Courtial pour poursuivre la recherche de la meilleure solution concernant l'avenir des parcs et de ses personnels.

## 1. LE CONTEXTE

## **1.1 Rappel historique succinct sur les services routiers et les parcs**

### Des services routiers distincts :

Depuis leur création en 1789, les départements ont eu la compétence juridique pour la création et l'entretien des routes départementales.

Pendant de nombreuses décennies les services de l'Etat (service ordinaire des Ponts et Chaussées) et ceux des départements (service vicinal des Ponts et Chaussées) ont co-existé.

### La fusion facultative puis obligatoire :

Une loi de 1870 a permis aux départements qui le souhaitaient, de placer le service vicinal sous l'autorité de l'Ingénieur en chef du service ordinaire et de fusionner les deux services.

La fusion des deux services a été rendue obligatoire par une loi du 15 octobre 1940.

On en comprend aisément les raisons : d'une part, les routes jouaient un rôle stratégique et d'autre part, la mobilisation des hommes en temps de guerre justifiait une plus grande économie de ressources en hommes et en matériels.

### La reconstruction et la création des parcs :

Avec l'après-guerre, la reconstruction des infrastructures s'est faite avec la double nécessité de gérer au mieux les priorités (d'où le maintien de services fusionnés) et d'accroître l'efficacité en développant fortement la mécanisation.

C'est une circulaire de 1948 qui arrête les principes d'organisation (regroupement de la gestion des matériels, ateliers d'entretien, magasins) et fixe les bases de la gestion des parcs.

### Le développement de l'outil :

Lorsque le ministère de l'Equipement est créé en 1966 par fusion du ministère des travaux publics et du ministère de la construction, les parcs (qui ont bien répondu aux attentes du pays dans l'après-guerre), voient leur rôle confirmé et étendu au moment de la mise en place des nouvelles organisations. La circulaire du 22 novembre 1967 place le parc comme une structure en charge, dans chaque direction départementale, non seulement de tous les véhicules et engins, mais aussi de travaux routiers avec la possibilité de disposer de centres de stockage et de réchauffage de liants.

La circulaire du 12 mars 1968 définit le parc comme une association en participation entre l'Etat et le département, ce qui permet d'optimiser les investissements en matériels lourds au profit simultané des deux partenaires.

### Un partage équitable des efforts :

Avec la fin des « trente glorieuses » dans la décennie 1970, puis le vaste mouvement de décentralisation de la décennie 1980, le souci d'une répartition la plus équitable possible des dépenses devient une priorité.

Le compte de commerce, mis au point en 1989 et créé dans la loi de finances pour 1990, apporte une réponse à cette préoccupation.

En complétant la comptabilité administrative de l'Etat et du département par une comptabilité générale comportant un bilan, une comptabilité d'exercice et une comptabilité analytique, le

nouveau dispositif permet de répartir sur des bases aisément vérifiables les charges entrant dans le périmètre comptable du parc.

Construction européenne du droit de la concurrence :

Avec le mouvement de construction européenne, le droit de la concurrence évolue en profondeur et crée un contexte nouveau pour le mode d'intervention des parcs.

Le groupe de travail s'est penché sur les conséquences de cette évolution qui, indépendamment de la décentralisation, appelle de nouvelles mesures d'adaptation.

\*

Ce rappel historique très simplifié fait ressortir que l'Etat et les départements ont toujours eu de bonnes raisons de mettre en commun des moyens pour mieux répondre à leurs besoins pour l'entretien et l'exploitation des réseaux routiers.

Mais, aux différentes époques, des préoccupations diverses ont pris le devant et le cadre juridique et comptable de ces mises en commun a largement évolué pour répondre à ces préoccupations.

Le groupe de travail s'est attaché à analyser le contexte actuel (nouvelle décentralisation, évolution du droit de la concurrence), à cerner l'évolution des besoins et à tracer des pistes pour que l'Etat et les départements puissent disposer des moyens humains et matériels nécessaires à leurs missions sur les réseaux routiers.

## **1.2 Le cadre actuel d'organisation et de fonctionnement des parcs**

Rattachés aux directions départementales de l'équipement, les parcs de l'équipement ont un statut particulier. Conçus comme des outils de coopération entre l'Etat et les départements dans le domaine routier, les parcs permettent la mise en commun de moyens et de personnels qui peuvent effectuer en régie des travaux d'entretien sur route nationales ou départementales et assurer la gestion des véhicules, engins et matériels appartenant à l'Etat ou aux départements.

Les modalités de fonctionnement des parcs de l'équipement sont définies dans la circulaire n°71 du 22 novembre 1967, relative à l'organisation administrative et à la gestion des parcs des ponts et chaussées.

*Cette circulaire souligne que le principe de la gestion commune Etat-département, avec possibilité très large d'intervention au profit des tiers (en principe les communes), a fait ses preuves et doit être maintenu, en considérant le parc comme une « entité économique » dotée d'un cadre comptable particulier.*

Depuis 1982, l'intervention des parcs de l'équipement pour le compte des départements s'inscrit dans le cadre des lois de décentralisation et de leurs décrets d'application : le parc de l'équipement est mis à la disposition des départements.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 décembre 1992 dispose que *les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement qui concourent à l'exercice des compétences des départements sont mis à leur disposition au titre de l'article 10 de la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans les conditions prévues par la présente loi.*

*Le président du conseil général exerce sur les services ou parties de services concernés les pouvoirs qui lui sont dévolus (...).*

L'article 2 de cette même loi précise que *le parc de l'équipement est un élément du service public de la direction départementale de l'équipement. Les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu ses activités industrielles et commerciales 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). (...).*

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 2 décembre 1992, les prestations que le parc de l'équipement peut fournir au département sont définies, soit par une convention, soit forfaitairement, dans l'hypothèse où aucune convention n'a été signée avant le 1<sup>er</sup> mai 1993. En outre, la loi de 1992 prévoit la possibilité d'un désengagement progressif du département en ce qui concerne le recours au parc. En pratique, la quasi-totalité des départements a recours aux parcs de l'équipement. Aujourd'hui, seuls deux départements se sont totalement désengagés : les départements de l'Essonne et de Saône et Loire.

Les évolutions du code des marchés publics et du droit de la concurrence ont amené à encadrer par trois instructions successives des 28 juillet 2000, 3 juin 2002 et 22 septembre 2004 l'activité pour le compte des communes.

### **1.2.1 Les activités des parcs**

Les parcs de l'équipement peuvent être chargés, en pratique, de tout ou partie des activités suivantes :

- Exploitation et entretien de la route :
  - Conservation du patrimoine routier – entretien périodique des chaussées (enduits) et entretien courant (réparation)
  - Sécurité des usagers de la route – réalisation et entretien de la signalisation horizontale et des glissières de sécurité
  - Entretien des dépendances – fauchage, curage des fossés, arasement d'accotements
  - Viabilité hivernale
  - Maintenance et développement du réseau radio
  - Maintenance et développement des dispositifs électroniques et électromagnétiques de surveillance du trafic
  
- Gestion des véhicules et des engins :
  - Location des véhicules et engins
  - Réparation des véhicules et engins
  
- Contrôle et analyse de la qualité :
  - Contrôle des matériaux et liants mis en œuvre sur les chaussées
  - Analyse des sols
  - Essais sur les routes
  
- Fabrication et vente de produits – Vente de matériaux (agrégats et liants hydrocarburés)

Pour l'exercice de ces activités, les parcs de l'équipement disposent de moyens en personnel et en matériel, ainsi que d'un patrimoine immobilier. Les personnels bénéficient du statut d'ouvrier d'Etat des parcs et ateliers (O.P.A.). Leur rémunération est assurée sur le budget général de l'Etat, contre remboursement par le compte de commerce. Les biens mobiliers et immobiliers sont mis à la disposition des parcs par l'Etat et les départements, qui en restent propriétaires. En contrepartie, le compte de commerce leur verse une redevance d'usage.

### **1.2.2 Les conditions d'exécution**

Les prestations fournies par les parcs aux départements sont définies conventionnellement et sont retracées dans un compte de commerce.

#### ***Convention Etat/Département***

Les prestations que le parc fournit au département sont définies dans une convention, intitulée « convention relative au parc de l'équipement ».

La convention relative au parc de l'équipement est conclue entre le préfet et le président du conseil général pour une durée de trois années civiles. Pour chaque année, elle détermine en particulier les points suivants:



- la nature et la programmation des prestations à fournir par le parc à l'Etat et au département ;
- les montants dont sont redevables en contrepartie l'Etat et le département ainsi que les modalités de règlement financier des prestations ;
- le barème selon lequel sont facturées les prestations ; ce barème est actualisé annuellement;
- les conditions et les outils de suivi et de compte rendu de l'application de la convention.

Le conseil général peut décider que le département cessera de recourir au parc de l'équipement. Cette décision est appliquée dans les conditions fixées par une convention qui doit fixer le nombre d'années au terme desquelles la décision du conseil général produit son entier effet.

### **Compte de commerce**

Les parcs de l'équipement ont fonctionné jusqu'en 1991 en association avec les départements, l'Etat et le département apportant leur contribution financière ou matérielle au prorata des prestations qu'ils recevaient.

La sortie du système des prestations réciproques a été organisée à travers l'institution d'un support budgétaire propre à l'Etat : le compte de commerce. Créé à titre expérimental par l'article 69 de la loi de finances pour 1990, généralisé à l'ensemble des départements par la loi de finances pour 1991 et pérennisé par l'article 74 de la loi de finances pour 1993, le compte de commerce n° 904-21 intitulé « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement » retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les DDE.

L'article 68 de la loi de finances pour 1998 élargit le compte de commerce n°904-21 « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement » aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'équipement.

Ayant pour objet la description et le suivi des opérations ainsi que l'information des autorités de gestion, tant au plan central que local, la comptabilité du compte de commerce est organisée en vue de permettre :

- la connaissance et le suivi des opérations budgétaires ;
- la connaissance de la situation du patrimoine ;
- le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services ;
- la détermination des résultats annuels ;
- l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale.

Le compte de commerce ne retrace pas l'ensemble des charges : charges de personnel non OPA, assurances, contribution au fond spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), taxes, quote-part des services supports, terrains. Les deux postes principaux sont les charges de personnel non OPA chiffrées à 32 M€ et la contribution au FSPOEIE évaluée à 52 M€. L'ensemble de ces charges est évalué à 100 M€.

### **1.3 La décentralisation**

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert aux départements des routes nationales qui ne répondraient plus au critère d'intérêt national ou européen.

En outre, elle met fin au système de mise à disposition des services de l'Etat (directions départementales de l'équipement) pour la gestion et l'entretien des routes départementales dans le cadre de la loi du 2 décembre 1992.

Les services des DDE intervenant sur les routes départementales et routes nationales d'intérêt local doivent être transférés au département avec les moyens correspondants, ce qui devrait concerner les matériels.

A cet égard, la nouvelle configuration du réseau routier soulèvera inévitablement des problèmes de partage des matériels roulants.

Cette question de la redistribution des propriétés des engins a conduit le groupe de travail à s'interroger sur le lien entre décentralisation et séparation des moyens.

Le fait que le législateur ait associé dans le même texte transfert de compétence et transfert de moyens montre que la séparation des moyens est privilégiée. Mais aucune disposition de ce texte ne s'oppose formellement à ce que deux collectivités s'associent pour gérer des moyens dont la mise en commun leur est mutuellement profitable.

## **1.4 L'application du droit des marchés publics et de la concurrence**

Depuis les premières lois de décentralisation, les règles régissant les relations entre personnes publiques ont considérablement évolué. Sous l'impulsion du droit communautaire, le droit des marchés publics et le droit de la concurrence se sont immiscés dans les relations contractuelles entre personnes publiques. Cette évolution conduit inéluctablement à s'interroger sur la compatibilité des conventions relatives au parc conclues sur le fondement de la loi du 2 décembre 1992 avec les règles actuelles de droit communautaire et national relatives aux marchés publics et à la concurrence.

Les sources du droit des marchés publics applicables aux contrats entre personnes publiques sont à la fois communautaires et nationales. Elles sont contenues dans les directives marchés publics<sup>1</sup> et dans le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant réforme du code des marchés publics.

Il convient de rappeler que le droit communautaire des marchés publics est une source de rang supérieur aux dispositions législatives et réglementaires nationales et ce, même si ces dernières sont intervenues postérieurement à l'adoption des normes de droit communautaire (CE, 20 octobre 1989, Nicolo). En conséquence, en cas de contradiction ou de non compatibilité du code des marchés publics ou des règles nationales (lois, principes généraux) avec les directives marchés, l'administration a l'obligation d'appliquer le droit communautaire (CE, 20 mai 1998, Communauté de communes de Piémont de Barr).

### **1.4.1 Soumission au droit des marchés publics**

Transposant les définitions retenues par les directives marchés, l'article 1° du code des marchés publics stipule que *les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes de droit public mentionnées à l'article 2 (l'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics), pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.*

Les conventions relatives aux parcs de l'équipement conclues entre l'Etat et le département peuvent être qualifiées de marchés publics, dans la mesure où :

- d'une part, elles sont conclues à titre onéreux (le département rémunère le parc en contrepartie des prestations qu'il réalise).
- d'autre part, elles répondent aux besoins du département en matière de travaux, de fournitures ou de services (les parcs de l'équipement concourent à l'entretien courant et la viabilité hivernale de la voirie départementale, et assurent la gestion des véhicules et des engins appartenant aux départements).

---

<sup>1</sup> notamment :

la directive 93/37 du 14 juin 1993 « travaux »

la directive 93/36 du 14 juin 1993 « fournitures »

la directive 92/50 du 18 juin 1992 « services »

la directive 2004/18 du 31 mars 2004 « coordination des procédures de passation des marchés »

Néanmoins, deux types de dérogation peuvent être envisagés permettant, sous certaines conditions, de s'affranchir des règles du droit des marchés publics : lorsqu'il s'agit de prestation intégrées ou « in house » [1] ou lorsqu'il existe un droit exclusif [2].

### **1/ Notion de prestations intégrées**

Le code des marchés publics applicable depuis le 10 janvier 2004 n'a pas vocation à s'appliquer aux contrats de prestations intégrées. Cette exclusion est directement issue de la jurisprudence communautaire (CJCE, 18 novembre 1999, Teckal )

L'article 3-1° du Code des marchés publics dispose que *les dispositions du présent code ne sont pas applicables :*

*1° aux contrats conclus par une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 (l'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics) avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle à condition que, même si ce cocontractant n'est pas une des personnes publiques mentionnées à l'article 2, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ;*

Il résulte de ces dispositions que la notion de prestations intégrées est entendue de manière restrictive. Pour que le contrat échappe aux règles du code des marchés publics, deux conditions cumulatives doivent être réunies.

1<sup>ère</sup> condition : la collectivité publique doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services .

2<sup>ème</sup> condition : le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité avec cette collectivité..

Il apparaît ainsi que ces deux conditions ne sont pas simultanément respectées, ni par l'Etat, ni par les départements.

S'agissant des départements, ils sont bien les principaux bénéficiaires des prestations des parcs mais ils n'exercent pas sur eux un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

S'agissant de l'Etat qui assure le contrôle des parcs, il n'assure pas l'essentiel de leur activité.

Dans la situation actuelle, la commande des départements aux parcs ne semble donc pas conforme au droit des marchés publics.

Le transfert aux départements d'une partie significative du réseau national et la modification corrélative des volumes d'activité par partenaire contribueront à renforcer cette analyse.

La possibilité d'utiliser la dérogation prévue par l'article 3-1° du code des marchés publics (conforme au droit européen) doit être prise en compte dans la recherche des solutions adaptées lorsque des structures partenariales (Etat-département) seront envisagées (cf chapitre III).

## 2/ Notion de droit exclusif

L'article 6 de la directive *services*<sup>1</sup> dispose que les obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par ce texte ne s'appliquent pas *aux marchés publics de services attribués à une entité qui est elle-même un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 1<sup>er</sup> . b) sur la base d'un droit exclusif dont elle bénéficie en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées, à condition que ces dispositions soient compatibles avec le traité.*

Cette disposition figure également dans la directive *coordination des procédures de passation des marchés* .

L'article 2-3 de la directive n° 93-38 du 14 juin 1993, relative, à la passation des marchés publics de fournitures, de travaux et de services dans les secteurs spéciaux, définit les droits exclusifs comme *des droits qui résultent d'une autorisation octroyée par une autorité compétente de l'Etat membre concerné, au moyen de toute disposition législative, réglementaire ou administrative, ayant pour effet de réserver à une ou plusieurs entités l'exercice d'une activité déterminée.*

En droit interne, la définition des « droits exclusifs » a été précisée dans les conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Communauté de communes de Piémont de Barr, du 20 mai 1998 : *pour qu'il y ait des droits exclusifs, il faut que l'exercice d'une activité ait été réservée à une certaine personne préalablement à toute relation contractuelle. Dans ce cas, le contrat qui a pour objet soit la délégation effective de cette activité à cette personne sur la base de cet acte de puissance publique, soit d'en fixer les modalités, doit être regardé comme étant passé sur la base de droits exclusifs.*

L'existence de droits exclusifs ne peut découler que d'une loi ou d'un règlement. Mais il faut en outre que l'acte qui attribue des droits exclusifs soit compatible, d'une part, avec le traité de Rome (C.E., 8 novembre 1996, Fédération Française des compagnies d'assurance,) et d'autre part, avec les règles du droit de la concurrence (C.E. 7 juillet 2000, Fédération Française des sociétés d'assurance).

La Cour de justice des communautés européennes a été conduite à préciser les trois conditions de dérogation aux règles de concurrence admise par l'article 86-2° du traité de Rome<sup>2</sup>.

1<sup>ère</sup> condition : l'entreprise doit être chargée d'une mission d'intérêt économique général ; la mission dévolue à l'entreprise doit être liée à des obligations spécifiques dont le but est de satisfaire un besoin vital de la société .

2<sup>ème</sup> condition : l'application des règles de concurrence doit être incompatible avec le bon accomplissement de la mission d'intérêt économique général ; il y a obstacle à l'accomplissement de la mission, non seulement lorsque le fonctionnement du service devient

---

<sup>1</sup> cette exclusion du champ des marchés de services est reprise par le code des marchés publics

<sup>2</sup> l'article 86-2 stipule que *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté*

impossible, mais aussi lorsque son équilibre financier tel qu'il avait été conçu à l'origine, se trouve menacé par la concurrence.<sup>1</sup>

3<sup>ème</sup> condition : les atteintes à la concurrence ne doivent pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ; les autorités chargées d'appliquer l'article 86-2° sont invitées à exercer un contrôle de proportionnalité : le bon fonctionnement du service d'intérêt économique général doit être mis en balance avec les gains de rentabilité que pourrait procurer le développement des échanges dans un cadre concurrentiel.

Aucun texte législatif ou réglementaire n'ayant défini le contenu d'éventuels droits exclusifs, les conventions conclues entre l'Etat et les départements relatives aux prestations des parcs ne s'inscrivent pas dans un tel cadre.

Pour déterminer si une partie des activités peut être qualifiée de service d'intérêt économique général (SIEG), il est nécessaire de déterminer les prestations revêtant le caractère de mission d'intérêt économique général (MIEG). Une distinction fondamentale doit être établie entre les deux types d'activités des parcs :

- celles correspondant à des MIEG dont l'accomplissement justifie des dérogations à des règles de la concurrence ;
- celles qui ne nécessitent pas de telles dérogations et doivent être menées selon les règles du marché et notamment du droit de la concurrence.

Sans entrer dans une analyse approfondie, le groupe de travail s'est interrogé sur les activités qui pourraient, le cas échéant, relever d'une mission d'intérêt économique général et bénéficier de dérogations au droit de la concurrence, sur le fondement d'une nouvelle disposition législative ou réglementaire.

Les missions qui semblent le mieux correspondre à l'esprit des textes pourraient être celles qui concourent à la sécurité de la circulation routière et qui nécessitent une intervention rapide.

Le périmètre des missions d'intérêt économique général devra en tout état de cause faire l'objet d'une consultation des autorités européennes.

Les missions d'intérêt économique général correspondant aux prestations des parcs n'étant actuellement pas définies, il est difficile de quantifier ce qu'elles pourraient représenter. Il apparaît cependant qu'une part importante, probablement majoritaire, de l'activité actuelle des parcs relève du champ de la concurrence.

Il conviendra d'en tenir compte afin, lorsque ce sera nécessaire, d'adapter les modes de fonctionnement aux conditions du droit de la concurrence.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les textes législatifs ou réglementaires qui évoquent l'avenir des parcs les qualifient de services d'intérêt économique général et précisent le champ des missions d'intérêt économique général susceptibles de fonder des droits exclusifs.

---

<sup>1</sup> la Cour de justice des communautés européennes admet que *l'obligation pour l'entreprise d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre des secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables, et justifie dès lors une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiques rentables.*

### **1.4.2 Application du droit de la concurrence**

Indépendamment de la réglementation des marchés publics, il convient d'analyser les conditions de soumission des conventions des parcs de l'équipement au droit de la concurrence.

Les sources du droit de la concurrence applicables aux contrats entre personnes publiques sont également nationales et communautaires :

- l'ordonnance n°86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence;
- le traité de Rome et les textes subséquents, dans leurs dispositions relatives à la libre concurrence.

Saisie récemment de la question de savoir si la liberté de concurrence faisait obstacle à ce qu'un marché soit attribué à un établissement public administratif, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, la section du contentieux du Conseil d'Etat a considéré qu' *aucun texte ni aucun principe n'interdit, en raison de sa nature, à une personne publique, de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public.*

Cependant, elle ajoute que *pour que soient respectés tant les exigences de l'égal accès aux marchés publics que le principe de liberté de la concurrence qui découle notamment de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public à un établissement administratif suppose, d'une part, que le prix proposé par cet établissement public administratif soit déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat, d'autre part, que cet établissement public n'ait pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public et enfin qu'il puisse, si nécessaire en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié (CE, 2 novembre 2000, Société Jean Louis Bernard).*

Le Conseil de la Concurrence et les juridictions judiciaires sont également susceptibles d'intervenir sur le fondement de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986. Cependant, dans la mesure où elles n'ont pas compétence pour sanctionner un acte administratif, ces juridictions se bornent à contrôler les activités de production, de distribution et de services des collectivités publiques, qui agissent comme opérateur économique dans un secteur concurrentiel.

Dans son avis relatif aux questions de concurrence soulevées par la politique éditoriale du service hydrographique et océanique de la marine, le Conseil de la Concurrence a considéré que l'intervention d'un service de l'Etat sur un marché constituant un prolongement de sa mission de service public était susceptible de relever de l'article 53 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 et qu'elle devait *en conséquence s'effectuer dans le respect des règles du droit commun, c'est-à-dire dans les conditions qui ne créent pas de distorsions de concurrence pouvant aboutir, par exemple, à évincer des opérateurs concurrents du marché.*

Le Conseil de la Concurrence a confirmé cette solution s'agissant de l'intervention des parcs départementaux de l'équipement dans le secteur de la production d'émulsions de bitume et des travaux routiers (Avis n° 99-A-21 du 8 décembre 1999). Dans cet avis, le Conseil de la Concurrence considère que *le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché n'implique pas nécessairement que tous les opérateurs se trouvent dans des conditions d'exploitation identiques* en précisant *qu'il suppose toutefois qu'aucun opérateur ne bénéficie pour son développement de facilités que les autres ne pourraient obtenir et d'une ampleur telle qu'elles lui permettent de fausser le jeu de la concurrence, sauf à ce qu'elles soient justifiées par des considérations d'intérêt général.*

S'agissant des parcs, le Conseil de la Concurrence a clairement précisé que ces derniers bénéficient d'avantages en terme de coûts sur plusieurs postes, tels que la main d'œuvre, les assurances, la rémunération du capital ou certaines taxes mais que les parcs, en raison de leur statut et de leur mission publics supportent des surcoûts que ne connaissent pas les entreprises privées, du fait notamment d'une moindre flexibilité dans l'adaptation de leurs effectifs et de leur situation structurelle de surinvestissement nécessaire pour faire face à des situations de crise. Le Conseil de la Concurrence a donc une interprétation globalisante des avantages et inconvénients supportés par les parcs de l'équipement et plus généralement par les opérateurs publics.

Les avantages dont bénéficient les parcs ont fait l'objet d'une évaluation aux environs de 100 M€ Le poste principal est celui de la contribution au fond de pension des OPA pour 52 M€ La charge des personnels non OPA a été chiffrée à environ 32 M€ Viennent ensuite les exonérations de taxe professionnelle et de T.V.A. .

Il convient de noter qu'au total, le cumul de ces avantages dont bénéficient les parcs représente 12 % environ de leur chiffre d'affaires total annuel.

Quant aux surcoûts que les parcs doivent supporter du fait de leurs missions de service public, il n'a pas été possible de les chiffrer de manière globale.

En effet, une étude conduite sur quelques parcs a fait ressortir une grande diversité de situation. Toutefois, avec toutes les précautions dont il est indispensable de s'entourer quand on généralise une étude faite sur un échantillon trop petit, l'étude concluait à un relatif équilibre entre les allègements de charge, d'un côté, et les surcoûts de service public, de l'autre.

La recherche d'une adaptation complète des parcs actuels au droit de la concurrence supposerait la production des justifications comptables correspondantes :

- au plan national, après une étude plus approfondie que les études passées, permettant l'intégration dans la comptabilité des parcs d'une partie des charges que les parcs ne prennent pas en compte actuellement,
- au plan départemental, intégration dans la comptabilité des parcs d'une autre partie des charges que les parcs ne prennent pas en compte actuellement, en tenant compte de la contrepartie des surcoûts liés à l'accomplissement des missions de service public évalués selon une méthode standard définie nationalement.

\*



En conclusion partielle de ce chapitre sur le droit des marchés publics et de la concurrence, il apparaît que le statu quo (parc relevant de l'Etat, prestations majoritaires pour les collectivités sans mise en concurrence ) n'est plus viable aujourd'hui.

Le maintien d'une structure du type des parcs actuels, si une telle option devait être retenue, devrait alors s'accompagner d'une mise en conformité avec le droit.

En dehors des règles générales, ce droit comporte des dérogations dont l'utilisation dans le cas des parcs pourrait s'avérer adaptée :

- les prestations intégrées : une solution confiant le contrôle de la structure à la personne publique pour laquelle elle réalise l'essentiel de ses activités rend cette partie d'activité conforme au droit ;
- les droits exclusifs : une partie, vraisemblablement minoritaire, de l'activité des parcs actuels pourrait éventuellement faire l'objet d'une disposition législative ou réglementaire conférant des droits exclusifs.

## 2. L'ANALYSE DE LA SITUATION ET PERSPECTIVES

## 2.1 L'état des lieux des parcs

### 2.1.1 Analyse de l'enquête

Une enquête sur l'activité des parcs a été réalisée auprès de chacun d'eux pour établir un état des lieux des parcs à partir des données disponibles de 2003.

Le taux de réponse à l'enquête qui s'élève à 90 % permet de couvrir la quasi totalité de l'activité sur les réseaux RN et RD (à hauteur respectivement de 95 % et 94 %) et donne donc une illustration correcte de l'activité réelle même si les chiffres présentés ci dessous sont donc légèrement minorés par rapport à la réalité.

Les résultats de cette enquête sont établis en fonction, d'une part, des chiffres d'affaire par activité et, d'autre part, des temps affectés de personnels (équivalent-agent) par activité :

#### Les chiffres d'affaires :

CHIFFRE AFFAIRES	Etat		Département		Communes et tiers	
	(en K€)	%	(en K€)	%	(en K€)	%
CA location VL	41 012	5,5%	19 855	2,6%	606	0,1%
CA autres locations+radio	61 409	8,2%	176 880	23,6%	3 335	0,4%
<b>Total CA location</b>	<b>102 421</b>	<b>13,6%</b>	<b>196 735</b>	<b>26,2%</b>	<b>3 941</b>	<b>0,5%</b>
CA chaussée-terrassement	11 879	1,6%	87 683	11,7%	27 399	3,7%
CA glissières	27 766	3,7%	13 876	1,8%	4 840	0,6%
CA signalisation horizontale	32 301	4,3%	45 465	6,1%	5 928	0,8%
CA dépendances	7 775	1,0%	22 922	3,1%	2 141	0,3%
CA viabilité hivernale	8 225	1,1%	11 015	1,5%	1 461	0,2%
CA divers	10 630	1,4%	8 593	1,1%	6 582	0,9%
<b>Total CA exploitation</b>	<b>98 576</b>	<b>13,1%</b>	<b>189 556</b>	<b>25,3%</b>	<b>48 352</b>	<b>6,4%</b>
CA laboratoire	2 356	0,3%	6 287	0,8%	2 427	0,3%
CA rétributions services	7 395	1,0%	9 010	1,2%	6 436	0,9%
CA vente produits finis	876	0,1%	6 142	0,8%	22 288	3,0%
CA négoce	12 660	1,7%	19 634	2,6%	8 219	1,1%
CA activités annexes	1 160	0,2%	935	0,1%	5 034	0,7%
<b>Total CA autres</b>	<b>24 446</b>	<b>3,3%</b>	<b>42 009</b>	<b>5,6%</b>	<b>44 404</b>	<b>5,9%</b>
<b>Total CA</b>	<b>225 443</b>	<b>30,0%</b>	<b>428 300</b>	<b>57,1%</b>	<b>96 697</b>	<b>12,9%</b>

➤ En termes de chiffre d'affaires, la répartition par maître d'ouvrage est de 30 % pour l'Etat, 57 % pour les départements et 13% pour les communes et tiers .

Les parcs présentent cependant une grande disparité. Ainsi 11 parcs travaillent pour moins de 20 % pour le compte l'Etat et 5 travaillent à plus de 50 % ; 10 travaillent à moins de 40 % pour le compte du département et 6 à plus de 75 % ; pour les communes et tiers, 17 parcs ont une part de chiffre d'affaires supérieure à 20 %.

Pour l'Etat, les activités principales concernent la location de matériels (autres que V.L.) qui représente 8 % du chiffre d'affaires et la sécurité routière (glissières et signalisation horizontale) pour 8 % du chiffre d'affaires.

Pour les départements, la location de matériels (autres que V.L.) représentent 23,6 % du chiffre d'affaires et en exploitation, la part chaussées-terrassement atteint 11,7 % tandis que les travaux de sécurité routière (glissières et signalisation) représentent 7,9 %.

En terme d'activité, la location représente 40,3% du chiffre d'affaire total, l'exploitation 44,8% et les autres prestations 14,8%.

**Les effectifs (OPA + autres personnels) :**

EFFECTIF TOTAL	Etat		Département		Communes et tiers	
	Agents	%	agents	%	agents	%
<b>Locations</b>						
Effectif location VL	182,3	2,8%	91,2	1,4%	2,9	0,0%
Effectif autres locations+radio	439,9	6,8%	1196,0	18,5%	23,5	0,4%
<b>Total</b>	<b>622,1</b>	<b>9,6%</b>	<b>1287,2</b>	<b>19,9%</b>	<b>26,4</b>	<b>0,4%</b>
<b>Exploitation</b>						
Effectif chaussée-terrassement	125,9	1,9%	813,5	12,6%	290,9	4,5%
Effectif glissières	347,4	5,4%	180,3	2,8%	60,7	0,9%
Effectif signalisation horizontale	425,9	6,6%	601,8	9,3%	80,9	1,3%
Effectif dépendances	158,6	2,5%	436,0	6,8%	41,0	0,6%
Effectif viabilité hivernale	92,0	1,4%	125,8	1,9%	16,8	0,3%
Effectif divers	152,8	2,4%	114,2	1,8%	66,7	1,0%
<b>Total</b>	<b>1302,6</b>	<b>20,2%</b>	<b>2271,6</b>	<b>35,2%</b>	<b>557,0</b>	<b>8,6%</b>
<b>Autres activités</b>						
Effectif laboratoire	51,9	0,8%	141,9	2,2%	74,0	1,1%
Effectif rétributions services	28,9	0,4%	33,2	0,5%	16,5	0,3%
Effectif vente produits finis	1,0	0,0%	8,2	0,1%	26,2	0,4%
Effectif négoce	1,5	0,0%	2,6	0,0%	0,8	0,0%
Effectif activités annexes	0,0	0,0%	0,7	0,0%	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>83,3</b>	<b>1,3%</b>	<b>186,5</b>	<b>2,9%</b>	<b>117,5</b>	<b>1,8%</b>
<b>Effectif total</b>	<b>2008,0</b>	<b>31,1%</b>	<b>3745,2</b>	<b>58,0%</b>	<b>704,5</b>	<b>10,9%</b>

➤ En termes d'heures affectées des personnels, le poids de chaque maître d'ouvrage correspond quasiment à celui relatif aux chiffres d'affaires. Tous clients confondus, l'activité de location mobilise 29,9 % des personnels ; les travaux participant à la sécurité routière (glissières, signalisation horizontale) mobilisent 41 % des personnels utilisés pour l'activité d'exploitation (qui représente 65,7 % de l'activité totale).

**Les effectifs (OPA exclusivement) :**

EFFECTIF OPA	Etat		Département		Communes et tiers	
	agents	%	agents	%	agents	%
<b>Locations</b>						
Effectif OPA location VL	159,9	2,8%	80,8	1,4%	2,7	0,0%
Effectif OPA autres locations+radio	384,5	6,8%	1062,2	18,7%	23,1	0,4%
<b>Total</b>	<b>544,3</b>	<b>9,6%</b>	<b>1143,1</b>	<b>20,1%</b>	<b>25,8</b>	<b>0,5%</b>
<b>Exploitation</b>						
Effectif OPA chaussée-terrassement	113,4	2,0%	746,6	13,1%	266,6	4,7%
Effectif OPA glissières	314,6	5,5%	163,2	2,9%	54,7	1,0%
Effectif OPA signalisation horizont.	384,4	6,8%	547,9	9,6%	73,1	1,3%
Effectif OPA dépendances	140,8	2,5%	388,7	6,8%	35,3	0,6%
Effectif OPA viabilité hivernale	83,3	1,5%	114,7	2,0%	13,4	0,2%
Effectif OPA divers	137,6	2,4%	103,6	1,8%	60,1	1,1%
<b>Total</b>	<b>1174,1</b>	<b>20,6%</b>	<b>2064,7</b>	<b>36,3%</b>	<b>503,3</b>	<b>8,8%</b>
<b>Autres activités</b>						
Effectif OPA laboratoire	27,6	0,5%	74,0	1,3%	36,0	0,6%
Effectif OPA rétributions services	23,6	0,4%	29,0	0,5%	11,7	0,2%
Effectif OPA vente produits finis	1,0	0,0%	7,3	0,1%	22,9	0,4%
Effectif OPA négoce	1,4	0,0%	2,3	0,0%	0,8	0,0%
Effectif OPA activités annexes	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>53,5</b>	<b>0,9%</b>	<b>112,6</b>	<b>2,0%</b>	<b>71,4</b>	<b>1,3%</b>
<b>OPA total</b>	<b>1772,0</b>	<b>31,1%</b>	<b>3320,3</b>	<b>58,3%</b>	<b>600,5</b>	<b>10,5%</b>

➤ Les effectifs des parcs concernés par l'enquête représentent **6458 équivalents-agents dont 5693 O.P.A. .**

L'activité pour le compte de l'Etat correspond à 2008 équivalents-agents dont 1772 O.P.A. Celle pour les départements, correspond à 3745 équivalents-agents dont 3320 O.P.A. Enfin, pour les communes et tiers, elle correspond à 704 équivalents-agents dont 600 O.P.A. .

### Autres points :

L'enquête permet d'établir la moyenne d'âge des O.P.A. à 43 ans et de constater que 41 % des O.P.A. ont plus de 50 ans.

Enfin en ce qui concerne le patrimoine immobilier, 60 % des parcs sont à site unique et 83 % des locaux sont en bon état ou neufs.

### **2.1.2 Transposition de l'état des lieux actuel en fonction de l'évolution future du réseau**

Compte tenu du transfert des routes nationales aux départements, une part de l'activité actuellement exercée pour le compte de l'Etat aurait vocation à être effectuée pour le compte du département à l'avenir.

Pour évaluer les parts théoriques futures des différents partenaires, une transposition a été réalisée à activité constante au prorata kilométrique (sans correction liée aux caractéristiques de la route). Elle a pris en compte le projet de réseau routier national au stade de son élaboration au moment du dépouillement de l'enquête (fin septembre 2004).

Purement illustrative, elle repose sur les hypothèses de travail simplifiées suivantes :

- 1) toutes les activités avant transfert sont reconduites après transfert pour tous les maîtres d'ouvrage.
- 2) la location VL est entièrement maintenue pour le maître d'ouvrage Etat à son niveau actuel (véhicules du siège).
- 3) les activités autres que la location et l'exploitation sont maintenues à leur niveau actuel pour chaque maître d'ouvrage.

### **Les chiffres d'affaires :**

	<b>Etat</b>	<b>Département</b>	<b>Communes et tiers</b>
<b>CA location</b>	8,2%	31,7%	0,5%
<b>CA exploitation</b>	4,4%	34,0%	6,4%
<b>CA autres</b>	3,3%	5,6%	5,9%
<b>Total CA</b>	<b>15,9%</b>	<b>71,2%</b>	<b>12,9%</b>

En terme de chiffre d'affaires, et en fonction des hypothèses de transposition, la part d'activité de l'Etat s'établirait à 16 % et celle du département à 71 %.

**Les effectifs OPA (exclusivement) :**

Rapportée aux 6445 OPA autorisés en 2004, la répartition par maître d'ouvrage et par macro-activité, calculée à partir des résultats de l'enquête en termes de temps affectés, donnerait :

	<b>Etat</b>	<b>Département</b>	<b>Communes et tiers</b>
<b>OPA location</b>	326	1583	29
<b>OPA exploitation</b>	446	3220	571
<b>OPA autres</b>	21	167	81
<b>Total OPA</b>	<b>793</b>	<b>4971</b>	<b>681</b>

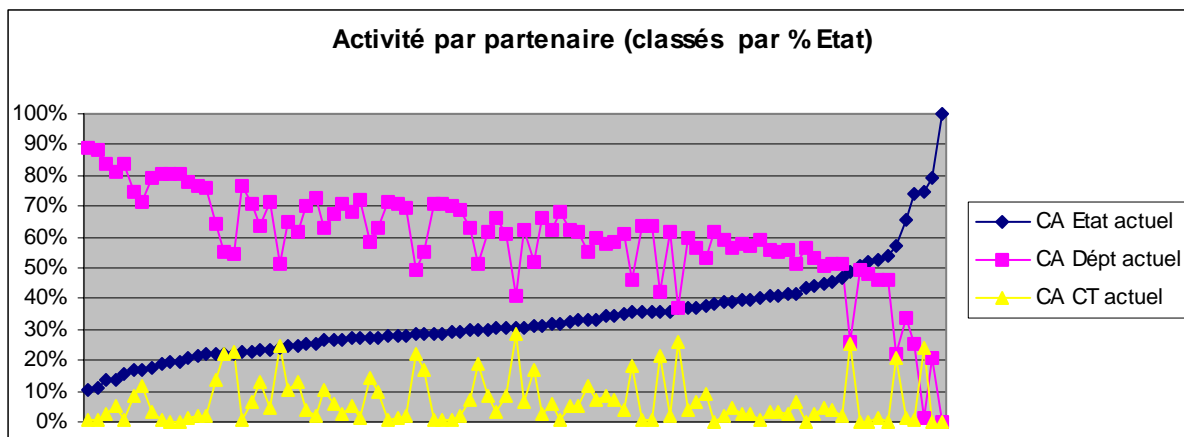
Pour l'Etat, à l'intérieur des tâches d'exploitation, les OPA seraient employés, dans chaque activité, selon la ventilation suivante :

Chaussée-terrassement : 43 OPA  
Glissières : 120 OPA  
Signalisation horizontale : 146 OPA  
Dépendances : 53 OPA  
Viabilité hivernale : 32 OPA  
Autres : 52 OPA

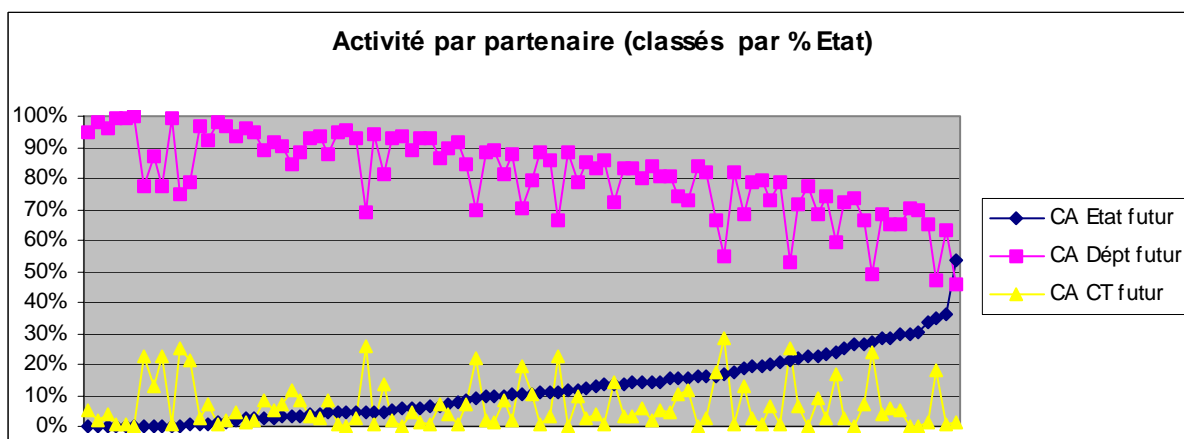
\*  
\* \*

Parallèlement à l'enquête, une autre analyse avant et après transfert par parc a pu être faite sur la base des chiffres d'affaires recensés au niveau national par l'agence comptable du compte de commerce (chiffres 2003). Les graphes suivants permettent de visualiser l'évolution théorique de l'activité au profit des départements en fonction d'une transposition de l'activité proportionnelle aux linéaires futurs à gérer par l'Etat et le département, ceci pour chaque département (chacun des points de couleur différente correspond à l'activité dans un département donné).

### Situation avant transfert



### Situation après transfert



Ces graphes montrent qu'après les transferts liés à la deuxième phase de décentralisation, dans l'hypothèse d'une activité équivalente sur les routes transférées avant et après transfert, l'activité pour le compte du département serait systématiquement majoritaire et qu'elle représenterait plus de 50 % à quelques exceptions près.

Même si le graphe ne l'indique pas en raison de la méthode de transposition linéaire utilisée, il est possible que pour quelques parcs, l'Etat sera le principal utilisateur.



## **2.2 Les besoins futurs de l'Etat**

La réorganisation future des services routiers de l'Etat va induire de nouveaux modes de fonctionnement pour une exploitation fondée sur la logique d'itinéraire. Ce changement va s'accompagner d'un développement de besoins nouveaux liés par exemple à l'utilisation de matériels plus sophistiqués destinés à l'exploitation de la route ou à l'information des usagers. Il va également conduire à des modes d'intervention nouveaux adaptés non plus à un réseau centré sur le chef lieu de département mais à un réseau constitué principalement de grands axes linéaires.

La commande de l'Etat vis à vis des parcs va donc significativement évoluer par rapport à la situation d'aujourd'hui et elle ne sera donc plus nécessairement en cohérence avec l'organisation départementale actuelle. Pour prendre un exemple concret, le maintien d'un atelier pour un nœud routier générant une activité suffisamment importante pourra s'avérer viable ; en revanche il est difficile de concevoir un atelier ayant pour champ d'action un itinéraire donné de plusieurs centaines de kilomètres : il ne sera plus forcément efficace en raison de la dispersion de moyens qu'induit inévitablement un tel champ d'action (problèmes en termes de management, de compétences ou de gestion des stocks).

Il s'agit donc d'identifier les activités que pourront poursuivre les parcs ou les structures futures qui les remplaceront. Cet exercice devra être conduit en tenant compte de l'organisation retenue en matière d'entretien et d'exploitation.

Compte tenu de la diversité des configurations du futur réseau routier de l'Etat, la définition de l'évaluation des besoins de l'Etat vis à vis de ces structures ne pourra se limiter à un dimensionnement théorique mais devra intégrer au moins en partie des éléments de contexte local et notamment des possibilités de mutualisation avec les services du département.

### **1. Perspectives concernant les besoins de l'Etat sur les activités actuellement confiées aux parcs**

#### Activité atelier et magasin :

Elle recouvre la gestion et l'entretien des véhicules légers et des véhicules spécifiques (camions, fourgons, tracteurs, équipements VH...).

Cette activité relève aujourd'hui du parc. Des possibilités de recours à des prestataires privés existent notamment pour les véhicules légers. Elle représente surtout un enjeu important en ce qui concerne les véhicules et matériels spécifiques dont la disponibilité doit être assurée en fonction des niveaux de services affichés (efficience lors de la période de VH par exemple).

La question du devenir de la gestion des véhicules de liaison de l'Etat en DDE reste par ailleurs à traiter .

Enfin, un compromis est à trouver entre la nécessité de structurer les moyens et l'objectif d'offrir un service de proximité. La concentration des moyens au niveau de parcs centralisés ou d'antennes structurées a en effet permis d'en améliorer les compétences et l'efficience.

La fonction atelier doit être au plus près du besoin sachant que le matériel, qui peut être spécifique, exige une qualification que l'on ne retrouve pas nécessairement dans le tissu local et qu'une capacité d'intervention rapide hors des heures de service est souhaitable. La question doit être finalement tranchée par le niveau de service à offrir (en fonction de son coût et des moyens disponibles) : proximité de l'atelier, mis en place de matériels relais, réponse à donner à l'entretien des matériels de plus en plus spécifiques (lame de chasse neige), service 24h/24...

Activité relative à la participation à la viabilité hivernale :

Elle vient en complément de celle qui est assurée par les subdivisions routières. L'activité en elle-même représente un enjeu fort de service public, d'une part, et de capacité à absorber les pointes d'activité à moindre coût, d'autre part. Tous les parcs ne la pratiquent pas mais pour le compte de l'Etat, son maintien, lorsqu'elle existe, sera généralement justifié.

Activités liées à l'entretien des dépendances :

Il s'agit essentiellement du fauchage, du curage des fossés, de l'entretien des bassins d'assainissement ainsi que des clôtures. Cette activité vient naturellement en complément de l'activité de viabilité hivernale. Elle relève essentiellement des CEI mais le recours à d'autres prestataires comme le parc reste possible.

Activités glissières de sécurité :

Si l'activité de pose de glissières de sécurité peut être réalisée en recourant à des prestataires privés, la réparation après accident doit pouvoir être effectuée rapidement.

Activités signalisation horizontale – laboratoire :

Il s'agit d'activités programmables qui peuvent être réalisées soit en régie, soit en les confiant à des prestataires.

Activités d'entretien de la radio et des matériels spécifiques d'exploitation :

On peut répertorier les activités suivantes : pose et maintenance d'équipements informatiques et électromécaniques (haute tension-basse tension, tunnels, éclairage, boucles de comptage, capteurs, station météo, fibres optiques, stations environnement, PMV, portiques, potences...). Ces activités sont pour certaines en devenir : elles constituent un enjeu significatif pour l'Etat notamment en terme d'intervention d'urgence. Elles exigent des compétences spécifiques et pointues que les OPA du fait de leur mode de recrutement sur des filières techniques (électricité, électromécanique, électronique...) sont aujourd'hui en mesure d'apporter.

## **2 . Quantification sur la base des commandes actuelles**

Le tableau suivant a été dressé en fonction des données de l'enquête menée sur les parcs en le rapportant à l'effectif autorisé actuel. Il a vocation à donner des ordres de grandeur des effectifs travaillant pour l'Etat et de leur répartition en fonction du futur réseau routier national, sur la base des commandes actuelles.

ACTIVITE	Equivalents-OPA actuels	Equivalents-OPA futurs (estimation)
Location VL	60 (100 pour VL restant en DDE)	20-30 (100 pour VL restant en DDE)
Location engins	400	130-200
Chaussées-terrassements	130	45-65
Glissières	355	120-175
Signalisation horizontale	435	145-215
Fauchage-abords	160	50-80
Viabilité hivernale	90	30-45
Labo	30	10-15
Divers exploitation	155	50-75
TOTAL		600-900

Pour les activités location engins, glissières, signalisation horizontale, il apparaît que les besoins théoriques pourraient s'avérer suffisamment importants pour pouvoir constituer des structures dédiées viables dans les DIR .

Ce serait également le cas pour les missions en développement relevant de l'entretien-maintenance de la radio et des matériels spécifiques d'exploitation.

En revanche, pour d'autres activités, la création systématique d'une structure Etat dédiée dans chaque DIR serait plus difficilement concevable.

En toute hypothèse, il y aurait lieu, avant d'envisager la création d'une structure dédiée Etat, d'analyser les options possibles, notamment les possibilités de mutualisation entre DIR et/ou de partenariat avec les collectivités.

Bien entendu, les approches qui seront adoptées dans la réalité à des échelles locales mèneront à des situations très diverses qui appelleront des solutions à adapter à chaque cas d'espèce.

## **2.3 Les besoins futurs des départements**

### **1 . Activité actuelle des parcs pour le compte des départements<sup>1</sup>**

Actuellement (référence 2003), la part des départements dans le volume d'activité des parcs représente 57%, soit un chiffre d'affaires de 428 M€

Le volume d'activité se décompose comme suit :

- Location : 196,7 M€

Ce montant représente 65 % du chiffre d'affaire location (la part des VL étant marginale) et 26 % du chiffre d'affaire total.

- Exploitation : 189,5 M€

Ce montant représente 57 % du chiffre d'affaire exploitation (à grosse composante chaussées et signalisation horizontale) et 25,4 % du chiffre d'affaire total.

- Autres activités (laboratoire, négoce, ventes de produits finis, divers...) : 42 M€

Ce montant représente 40 % du chiffre d'affaire « autres activités » et 5,6 % du chiffre d'affaire total.

Ces moyennes cachent de fortes disparités ; la moitié des parcs environ travaillent pour le département pour des montants variant entre 40 et 60 % de leur chiffre d'affaire.

Le nombre de parcs qui dépassent 60 % (35 sur l'échantillon de 86 parcs) est beaucoup plus important que le nombre de ceux qui sont inférieurs à 40 % (9 sur le même échantillon).

En termes d'effectifs concernés :

Effectif total (OPA et fonctionnaires)

- Location : 20 % de l'effectif total soit environ 1287 agents.
- Exploitation : 35,2 % de l'effectif total soit 2271 agents.
- Autres activités : 2,9 % de l'effectif soit environ 187 agents.

Effectif des OPA

- Location : 20 % de l'effectif total soit environ 1143 agents.
- Exploitation : 36,3 % de l'effectif total soit environ 2064 agents.
- Autres activités : 2 % de l'effectif total soit environ 113 agents.

Au total, l'activité réalisée aujourd'hui (référence 2003) pour le compte des départements concerne un peu plus de 58 % de l'effectif total et 58,3 % de l'effectif OPA.

---

<sup>1</sup> pour un échantillon de 86 parcs ayant répondu à l'enquête

## **2. Activité des parcs après transfert pour le compte des départements**

Cette simulation est réalisée à titre indicatif alors que tous les itinéraires à transférer ne sont pas encore connus.

Néanmoins, en prenant en compte un schéma de reconduction à l'identique de la commande actuelle et en tenant compte du linéaire de réseau supplémentaire lié aux transferts, on peut raisonnablement envisager aujourd'hui, les besoins futurs des départements de la façon suivante :

### Volume d'activité :

Location : 237 M€ soit 78 % du chiffre d'affaire location et 32 % du chiffre d'affaire total.

Exploitation : 255 M€ soit 76 % du chiffre d'affaire exploitation et 34 % du chiffre d'affaire total.

Autres activités : 42 M€ soit 38 % du chiffre d'affaire « autres activités » et 5,6 % du chiffre d'affaires total.

Au total, c'est environ 70 % du volume d'activité qui serait réalisé pour le compte des départements pour un montant qui se situerait autour de 530 M€

Cette simulation n'intègre pas de modification de politique de commande des départements aux parcs dans le cadre de leur future organisation.

### Effectifs concernés :

En terme d'effectifs, c'est environ 77% des personnels qui devraient, après transfert, être affectés à des tâches pour les départements, soit entre 670 et 690 fonctionnaires et environ 4970 OPA dont :

1583 pour la location

3220 pour l'exploitation

167 pour les autres activités

## **2.4 L'évolution des métiers et des compétences**

Actuellement les compétences des OPA des parcs concernent, d'une part, l'entretien et la maintenance des véhicules et du matériel d'exploitation, et d'autre part, les travaux d'entretien de l'infrastructure routière. Les futurs services routiers de l'Etat continueront à utiliser ces compétences. Par ailleurs, de nouvelles activités seront développées, notamment la gestion du trafic et l'information routière, pour améliorer le service aux usagers.

Au cours des dernières années, l'Etat a fortement investi dans l'exploitation de son réseau routier. Pour améliorer son exploitation, les infrastructures routières sont dotées progressivement d'équipements de recueil de données (stations de comptage, caméras de vidéo surveillance, stations météorologiques,...), d'équipements destinés à diffuser l'information (panneaux à messages variables, feux d'affectation de voies, ...), de réseaux de transmission et de systèmes informatiques pour le traitement et la diffusion des données. Prochainement, il est envisagé le déploiement d'une radio dédiée à l'information routière type « 107.7 ».

Dans un premier temps, ces investissements se portent sur les axes routiers dont les enjeux (sécurité, trafic, environnement, ...) sont les plus importants. Dans un deuxième temps, ces investissements seront poursuivis sur le reste du réseau national.

La maintenance de ces équipements nécessite des compétences spécifiques qui sont difficiles à trouver en dehors de la filière OPA. Cette maintenance est donc réalisée majoritairement par des OPA.

Par ailleurs, certains postes de pupitreur de PC de gestion de trafic (surveillance du réseau, gestion de trafic et information routière) sont également pourvus par des OPA.

De telles compétences peuvent aussi s'avérer utiles pour la maintenance et l'exploitation des tunnels. D'autres équipements composant l'infrastructure routière (l'éclairage public, les stations de pompage, ...) voire d'autres infrastructures (modernisation des voies navigables dont l'automatisation des écluses, ...) font également appel à des compétences spécifiques.

Les métiers des ouvriers des parcs et ateliers devraient donc évoluer vers des activités liées aux services à l'utilisateur au détriment des tâches « traditionnelles » liées à la réalisation de travaux d'entretien de la route. Il est à noter que cette évolution pourrait être facilitée par les départs en retraite importants pendant les dix ans à venir, avec un pic en 2006-2007.

Il conviendra de proposer aux agents exerçant ces nouveaux métiers un déroulement de carrière satisfaisant.

### **3. LES SCENARIOS D'EVOLUTION**

*La loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales dispose que le gouvernement déposera devant le Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs.*

*Les travaux préalables à ce rapport sont conduits par M Courtial, maître des requêtes du Conseil d'Etat.*

*Chargé, notamment, de fournir des éléments d'analyse sur les évolutions possibles, le groupe de travail a tenu à présenter un éventail assez large sans éliminer a priori certains scénarios qui paraissent difficilement réalisables.*

*Les différents scénarios sont regroupés au sein de trois grandes options :*

- maintien du parc sous la responsabilité de l'Etat,*
- transfert des parcs aux départements,*
- partition des parcs.*

*Des combinaisons entre les scénarios peuvent également être envisagées.*

### **3.1 Option 1    Maintien du parc sous la responsabilité de l'Etat**

Cette option peut se subdiviser en quatre scénarios selon le périmètre des prestations fournies par cette entité après décentralisation :

Le scénario 1.1 limite le périmètre aux prestations pour compte propre (Etat seul).

Le scénario 1.2 l'élargit aux missions d'intérêt économique général pour le compte du département.

Le scénario 1.3 ouvre la possibilité d'intervenir avec les adaptations nécessaires dans le champ concurrentiel.

Le scénario 1.4 concerne l'autonomisation des parcs, sous la responsabilité de l'Etat, sous la forme d'une entité nouvelle, du type établissement public.

Des phases transitoires seraient nécessaires dans certains cas.

#### **Scénario I-1    Intervention des parcs pour le seul compte de l'Etat.**

##### **Description sommaire :**

Dans ce scénario, une nouvelle entité parc devient un service dédié aux seuls besoins de l'Etat. Intégré dans les directions interrégionales des routes, son périmètre d'intervention peut le cas échéant être adapté à la configuration du réseau (regroupement de moyens).

##### **Conséquences pour les communes**

Ces entités cessent d'intervenir pour les communes qui devraient soit se doter de moyens propres dans un cadre approprié (communautés de communes, syndicats de voirie, ... ), soit faire appel à d'autres prestataires : autre collectivité (département) ou secteur privé.

##### **Conséquences pour les départements**

Pour assurer leurs propres besoins, les départements devraient reconstituer une entité de type parc départemental, le cas échéant en envisageant des mutualisations (SDIS,...) ou en recourant à la sous-traitance (voire en combinant ces deux approches).

##### **Conséquences pour les services routiers de l'Etat**

L'Etat conserverait un outil qui, malgré le départ au département de matériels et engins, serait surdimensionné dans la presque totalité des cas tant pour la partie atelier que pour la partie exploitation.

En outre, les parcs actuellement organisés pour un rayon d'activité départemental devraient être adaptés à la logique d'itinéraire des futures directions interrégionales des routes auxquelles les nouvelles entités Etat seraient intégrées.

##### **Conséquences pour le personnel**

Même si en soi, il ne remet pas en cause le statut, ce scénario pose un très gros problème d'ajustement des effectifs tant au plan quantitatif, qu'en terme de compétences techniques (OPA spécialisés dans des domaines où l'Etat n'a pas nécessairement de besoins) et en terme de localisation des lieux de travail.

Les conséquences de ce scénario pour les personnels seraient importantes, les besoins de l'Etat étant évalués selon une fourchette « haute » probable de 800 à 1000 OPA sur la base



des activités actuelles (comparés aux 6100 OPA autorisés en 2005). Le développement progressif de nouvelles activités ne concernerait que quelques centaines d'OPA (qui devraient faire l'objet d'une reconversion).

### **Mise en place**

Dans la mesure où il consiste à redimensionner des entités propres à l'Etat sur la base des seuls besoins de l'Etat, ce scénario conduit à une rupture, aussi bien pour l'Etat que pour le département.

Le groupe de travail estime donc que ce scénario est totalement irréaliste en raison de ses conséquences tant sociales que financières et qu'il convient de s'orienter vers d'autres solutions.

## **Scénario I-2 Amendement du système conventionnel de 1992**

### **Description sommaire**

Ce scénario consiste à maintenir un dispositif conventionnel entre l'Etat et le département analogue à celui de la loi du 2 décembre 1992, l'entité parc Etat n'intervenant pour le département que dans le cadre de missions d'intérêt économique général. Dans ce scénario, les départements seraient tenus de par la loi, de faire appel au parc pour l'exécution de prestations relevant des missions d'intérêt économique général.

### **Adaptation au droit de la concurrence**

La loi du 1992 positionne le parc comme un élément du service public de la direction départementale de l'équipement, mais ne précise pas les activités relevant du service public ou (pour reprendre l'approche européenne) des missions d'intérêt économique général (MIEG).

Ce scénario envisage la définition de ces missions par voie législative, probablement avec des modalités de déclinaison au niveau local à préciser par décret d'application.

En outre, il conviendrait de définir les modalités d'équilibre entre les activités d'intérêt économique général, d'une part, et les interventions qui pourraient être effectuées au titre du prolongement de ces activités dans le champ concurrentiel, d'autre part.

Là encore, le dispositif législatif général devrait être complété par sa déclinaison locale pour être en mesure d'apporter, dans chaque nouvelle entité parc Etat au niveau départemental, la preuve d'un équilibre entre surcoûts de service public et avantages concurrentiels.

### **Conséquences pour les communes**

En dehors des MIEG, l'activité pour le compte des communes se situe très largement dans le champ concurrentiel et les conséquences seraient semblables à celles décrites pour le scénario 2-1.

### **Conséquences pour les départements**

Le scénario présente pour les départements des avantages et des inconvénients.

L'avantage pourrait être le maintien du dispositif conventionnel existant mais sur un périmètre beaucoup plus restreint que le périmètre actuel.

L'inconvénient est que, comme les parcs ne pourront prendre en charge au delà des MIEG qu'une faible partie des besoins des départements (correspondant à la contrepartie des surcoûts induits par les missions de service public), ces derniers devront recourir à d'autres solutions (création d'une entité départementale ou sous-traitance au secteur privé).

Dans le premier cas (création d'une entité départementale) se poserait la délicate question de limite d'intervention entre entité Etat et entité départementale.

### **Conséquences pour les services routiers de l'Etat**

Le maintien de la possibilité de mise en commun de moyens matériels offrirait, pour l'Etat, la possibilité de bénéficier de certains moyens dont il ne se doterait pas s'il n'y avait pas de dispositif conventionnel.

Cet avantage doit toutefois être nuancé par le fait que la nature du réseau dont l'Etat conservera la maîtrise d'ouvrage, va réduire l'étendue du recouvrement des besoins entre l'Etat et les départements.

Enfin, l'Etat prend des risques économiques pour le compte du département : il gèrerait des effectifs qui, pour une part significative, ne relèveraient pas de son action. La convention d'activité devrait être relativement précise voire contraignante.

### **Conséquences pour le personnel**

Dans la mesure où, au delà des seuls besoins de l'Etat, un recentrage est fait sur les seules missions d'intérêt économique général, avec une limitation de l'intervention sur le champ concurrentiel, ce scénario se solderait par une importante diminution des effectifs travaillant dans les futures entités de l'Etat.

Faute de définition des MIEG, le groupe de travail n'a pas effectué d'évaluation précise. On se limitera à des hypothèses non vérifiées pour situer les ordres de grandeur : si l'on ajoute la totalité de la commande Etat pour compte propre et la part de mission d'intérêt économique général pour le département, il est peu probable de dépasser le quart des effectifs actuels, même en y ajoutant la part d'activité faite en compensation des surcoûts de service public.

La façon dont le législateur définirait les MIEG dans le respect des règles européennes aurait un effet déterminant sur le nombre des emplois concernés. La seule certitude concerne la réduction forte des effectifs au sein des structures conservées par l'Etat. Comme le précédent, ce scénario conduit à une rupture, aussi bien pour l'Etat que pour le département.

Le groupe de travail estime donc que ce scénario est également irréaliste en raison de ses conséquences tant sociales que financières et qu'il convient de s'orienter vers d'autres solutions.

## **Scénario I-3 Pérennisation de l'intervention des parcs dans le champ concurrentiel**

### **Description sommaire**

Dans ce scénario, le dispositif actuel est adapté pour permettre aux parcs d'intervenir dans le champ concurrentiel sans contrevenir ni aux règles communautaires sur la concurrence, ni au droit des marchés publics.

Le système conventionnel doit être redimensionné pour l'adapter aux missions d'intérêt économique général (MIEG) et au prolongement dans le champ concurrentiel de ses missions à due proportion des surcoûts de service public.

Pour l'excédant des missions au profit du département et pour les prestations aux communes, les parcs devraient respecter les règles de concurrence.

Cela suppose de soumettre les parcs, pour leurs prestations dans le champ concurrentiel, à des charges comparables à celles des entreprises privées.

Dans un tel scénario, il est inévitable que les prestations entrant dans le champ concurrentiel voient leur niveau de prix augmenter.

### **Conséquences pour les communes**

Pour les communes, ce scénario permet de maintenir la possibilité de prestations réalisées par le parc, ce qui est très important dans les secteurs peu denses où les entreprises ne se déplacent pas pour de petites interventions.

Par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où la poursuite de la vente des prestations au-dessous de leur prix de revient ne saurait être pérennisée dans le contexte actuel, ce scénario implique une hausse des prix de vente.

Il convient de noter que si l'activité des parcs, dans le champ concurrentiel, était soumise à TVA, l'effet pour les communes sera limité dans la mesure où les prestations faites sont assez généralement éligibles au FCTVA.

### **Conséquences pour les départements**

Pour les départements, ce scénario permettrait, en théorie au moins, d'obtenir de la part des parcs le même niveau de prestations qu'aujourd'hui pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental. Les prestations conventionnelles relevant des MIEG pourraient probablement continuer à relever des mêmes barèmes qu'aujourd'hui. Les autres prestations, relevant du champ concurrentiel, sortiraient du cadre conventionnel et devraient voir leurs prix augmenter (avec, pour la TVA, la même remarque que pour les communes).

### **Conséquences pour l'Etat**

Ce scénario offre à l'Etat la disponibilité d'un outil comparable à celui dont il peut actuellement disposer, mais avec les dangers déjà signalés dans le scénario I-2 (en particulier le fait que c'est lui qui prend le risque économique) et l'inconvénient lié au changement de configuration du réseau routier de l'Etat qui aura le plus d'impact sur la nature et le volume de sa commande.

### **Conséquences pour le personnel**

La question du statut des OPA ne serait pas posée.

Compte tenu de la perte de « part de marché », le scénario conduirait très probablement à une diminution significative du nombre des emplois.

### **Risques et difficultés**

Il est probable que certains parcs auront dans un premier temps des difficultés pour affronter le champ concurrentiel.

### **Mise en place**

Une période transitoire pourrait s'avérer nécessaire.

## **Scénario I-4 Autonomisation du parc sous la responsabilité de l'Etat**

### **Description sommaire**

Dans ce scénario, il s'agit non seulement de placer chaque parc dans le champ concurrentiel mais également de le rendre juridiquement distinct de l'Etat.

Plusieurs cadres juridiques peuvent être envisagés (groupement d'intérêt public, établissement public, ...).

L'Etat assure la présidence et la direction de la structure, donc les risques financiers. Du fait de son caractère public, le parc ne recherche pas la maximisation des bénéfices.

### **Conséquences pour les communes**

Le parc apparaît, pour les communes, comme une entreprise qui répond à des appels d'offres et qui ajuste le prix de vente de ses prestations sur ses coûts de revient.

La prise en compte des coûts complets entraînerait une hausse notable du prix des interventions, mais l'existence d'une offre provenant d'un organisme public pourrait constituer une protection appréciable pour les communes rurales.

### **Conséquences pour les départements**

Dans le scénario d'autonomisation du parc, le système conventionnel n'a plus lieu d'être.

L'intérêt pour le parc serait assez variable d'un département à l'autre et pourrait remettre en cause l'existence d'un certain nombre d'entre eux.

### **Conséquences pour l'Etat**

L'autonomisation du parc place les DIR dans la situation de ne pouvoir confier des prestations aux parcs qu'après appel à concurrence (en raison de l'autonomie conférée à une personne morale distincte de l'Etat). Des pertes de part de marché pour le client Etat seraient ainsi à prévoir. De plus, le programme « route » paierait l'ensemble des taxes sur l'activité exercée pour son compte. Enfin, dans ce scénario, l'Etat assumerait également l'ensemble des risques.

### **Conséquences pour le personnel**

Pour ce qui concerne le volume d'activité envisageable, ce scénario ouvre largement les possibilités de vente des prestations (qui pourraient ne pas se limiter aux collectivités), mais fait supporter à la structure toutes les charges supplétives et, en plus, une partie des surcoûts de service public.

Il y a tout lieu de craindre que le volume de la commande soit en très net recul par rapport à la situation actuelle, que ce soit pour l'Etat, les départements ou les communes.

La position statutaire des OPA devrait faire in fine l'objet d'une adaptation des dispositions actuelles.

### **Mise en place**

Il conviendrait de doter les parcs d'une personnalité morale dans un cadre juridique approprié.

### **Risques et difficultés**

Il paraît difficile d'organiser une période transitoire.

Il est probable que certains parcs ne sont pas en mesure de supporter une entrée brutale dans le champ concurrentiel.

## **3.2 Option 2 Transfert du parc au département**

Cette option consiste à transférer de l'Etat au département la responsabilité du parc.

Cette option générale peut se subdiviser en une série de scénarios selon diverses hypothèses qui peuvent, en outre, se combiner entre elles :

- selon que le transfert est total ou partiel,
- selon qu'après transfert, le parc peut intervenir ou non pour l'Etat,
- selon la possibilité pour le parc d'intervenir dans le champ concurrentiel.

### **Scénario 2-1 Intervention du parc pour le seul compte du département**

#### **Description sommaire**

Dans ce scénario, le parc devient un service du département, mais il n'est utilisable par lui qu'à son seul bénéfice.

#### **Conséquences pour les communes**

Les parcs cessent d'intervenir pour les communes qui devront, soit se doter de moyens propres dans le cadre approprié (communautés de communes, syndicats de voirie, ...), soit faire appel au secteur privé.

#### **Conséquences pour les départements**

Les départements vont disposer d'un outil technique surdimensionné par rapport à leurs besoins s'ils n'ont pas la possibilité de poursuivre les prestations pour d'autres partenaires.

En outre, l'impossibilité d'intervenir au profit des communes est pénalisante car les opérations de traitement par itinéraire départemental comportent, entre panneaux d'agglomération, des portions sous responsabilité communale.

#### **Conséquences pour l'Etat**

Dans ce scénario, l'Etat, même s'il récupère des matériels, se retrouve avec un instrument de travail sous-dimensionné tant en matériel qu'en personnel et devrait reconstituer une entité propre et/ou faire appel à des prestataires extérieurs.

#### **Conséquence pour le personnel**

Le transfert du parc au département pour son seul bénéfice soulève d'abord un problème de surdimensionnement des effectifs.

Cependant, les départements vont représenter, après décentralisation, plus de 70 % de la commande (recalculée selon les niveaux d'activité antérieurs).

Par ailleurs, il conviendrait de résoudre les problèmes statutaires, soit pour accueillir les OPA dans un statut territorial adapté, soit pour définir les modalités de renouvellement du personnel après les détachements de longue durée.

## **Mise en place**

Le transfert du parc au seul usage du département n'est économiquement supportable pour les départements qu'avec une mise en place étalée dans le temps du type convention de clientèle de l'Etat avec désengagement total obligatoire progressif sur une durée compatible avec les capacités d'ajustement tant pour le département que pour l'Etat.

## **Scénario 2-2 Transfert du parc au département avec système conventionnel temporaire**

### **Description sommaire**

Dans ce scénario, le parc devient un service du département, mais l'Etat conserve une obligation de commande. Celle-ci devra être impérativement dégressive pendant la période d'adaptation des règles de la concurrence. Au delà de cette obligation, l'Etat peut faire intervenir le parc en respectant les règles de la concurrence.

Le cas échéant les parcs pourraient être qualifiés de SIEG par la loi. Des MIEG pourraient leur être ainsi confiées par l'Etat et les communes.

### **Conséquences pour les communes**

Les parcs peuvent intervenir pour le compte des communes, sans modifier les bases de la tarification actuelle, mais dans la limite de ce qui peut constituer la compensation des surcoûts de service public.

Dans la majorité des départements, cela ne devrait pas soulever de difficultés. Seuls les départements où les prestations aux communes sont importantes, seront confrontés à la nécessité de réajuster à la hausse le prix de leurs prestations aux communes pour se conformer aux règles de concurrence.

### **Conséquences pour les départements**

Les départements bénéficient dans ce scénario d'un outil capable de satisfaire leurs besoins pour l'entretien et l'exploitation de leur réseau après transfert des routes nationales d'intérêt local.

En outre, le maintien d'un dispositif conventionnel pour l'Etat donne aux départements l'assurance d'une transition qui permet de gérer sans à coup le surdimensionnement de l'outil parc par rapport aux besoins du département pour son seul compte.

### **Conséquences pour l'Etat**

Dans ce scénario, l'Etat bénéficie par convention, de prestations faites par le parc, par exemple pour les véhicules et engins. A l'issue de la période transitoire, l'Etat peut confier des prestations dans le cadre des MIEG et faire appel au parc dans le champ concurrentiel.

Le système conventionnel ouvre en outre la porte à des ajustements qui seront forts utiles pour adapter la commande de l'Etat à une logique de réseau qui privilégie les itinéraires.

### **Conséquences pour le personnel**

Le transfert des parcs aux départements soulève le problème du cadre d'accueil des OPA au sein de la fonction publique territoriale.

En terme d'effectifs, le scénario de transfert des parcs aux départements devrait se traduire par une diminution, dans la mesure où, globalement, l'entrée progressive dans le champ concurrentiel pour l'Etat aura probablement pour conséquence une réduction de la part de marché prise par le parc départemental.

Mais, après transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local, la part des travaux pour compte propre des départements deviendra telle que la part concernée par le droit de la

concurrence sera faible, ce qui devrait conduire, sauf exception, à des ajustements limités des effectifs.

### **Risques et difficultés**

Le maintien d'un dispositif conventionnel temporaire nécessite un examen vis à vis du droit de la concurrence.

Le respect du droit de la concurrence devrait être très largement facilité par le poids prépondérant des prestations pour compte propre et l'existence pour les départements de surcoûts liés aux missions de service public.

Il est donc souhaitable que le législateur précise le contour des missions d'intérêt économique général pour les structures intervenant sur le réseau routier.

### **Mise en place**

Ce scénario nécessite une loi pour définir le dispositif conventionnel.

De manière schématique, on peut imaginer un dispositif conventionnel comparable à celui de 1992, mais inversant les rôles entre l'Etat et le conseil général.

L'Etat aurait ainsi une obligation de commande permettant aux départements d'ajuster, en tant que de besoin, l'outil « parc » à un rythme économiquement supportable.

Comme pour le dispositif conventionnel de 1992, la durée de l'obligation de commande dégressive pourrait être de 10 ans.

Chaque année, la part de commande qui dépasserait la part conventionnelle devrait alors se situer dans le champ concurrentiel.

Ceci implique que les départements mettent en place progressivement les conditions de respect du droit de la concurrence.

Enfin, ce scénario suppose la mise en place d'un dispositif adossé au budget départemental pour la facturation et l'encaissement des recettes pour le parc. Divers cadres juridiques et comptables existent (ils avaient été utilisés avant la création du compte de commerce). Cela peut être un budget annexe du département. Mais on peut aller plus loin en envisageant un cadre juridique donnant une plus ou moins grande autonomie au parc départemental.

## **Scénario 2-3-1 Transfert partiel du parc au département avec système conventionnel temporaire**

### **Description sommaire**

Ce scénario est un ajustement du scénario précédent.

L'idée est de ne pas faire un transfert total quand une équipe identifiable du parc travaille très fortement pour l'Etat.

Dans ce cas, l'Etat conserve cette équipe qui ne travaille que pour l'Etat (et le matériel qu'elle utilise) et ce prélèvement avant transfert réduit d'autant l'obligation de commande de l'Etat au département.

Les conditions impératives sont que :

- le parc réduit de cette équipe, constitue un outil économiquement et structurellement viable,
- séparée du parc, l'équipe (avec son matériel) constitue une unité de production capable de fournir de manière autonome des prestations à l'Etat.

Ces deux conditions montrent que cela ne peut s'appliquer qu'à des ajustements d'ampleur limitée. Par exemple que l'Etat conserve, en son sein, les OPA qui s'occupent de l'entretien des panneaux à message variable lorsque seules les routes nationales ont de tels équipements.

### **Conséquences pour les communes**

Sur le plan des prestations, ce scénario est identique au précédent. La part des prestations pour compte propre du département étant encore plus importante, l'ajustement au droit de la concurrence en est facilité.

### **Conséquences pour les départements**

Dans ce scénario, les départements reçoivent un outil apte à faire face à leurs besoins et faiblement surdimensionné.

L'obligation conventionnelle de l'Etat apporte une garantie qui permet de gérer dans la durée les adaptations à la décentralisation.

### **Conséquences pour l'Etat**

Ce scénario permet à l'Etat de bénéficier des prestations nécessaires à l'exploitation de son futur réseau routier.

Il permet, en outre, de placer directement au sein des futurs services routiers de l'Etat les équipes d'OPA qui travaillaient exclusivement sur les grands axes.

Ce faisant, les obligations conventionnelles se trouvent réduites et sont d'autant moins exposées aux problèmes que pourraient soulever le droit de la concurrence et celui des marchés publics.

### **Conséquences pour le personnel**

Ce scénario nécessite, comme tous les scénarios de l'option de transfert, la mise au point d'un dispositif statutaire adapté à l'accueil des OPA dans la fonction publique territoriale.

Sur le plan quantitatif, ce scénario limite les situations de cassure de la logique de travail. De ce fait, il est plus favorable à un meilleur usage des ressources humaines.

### **Mise en place**

Ce scénario nécessite une loi sur le transfert des parcs aux départements avec la possibilité, dans un cadrage fixé par décret en Conseil d'Etat, de réduire la partie transférée des équipes dont la spécialisation les destine à travailler exclusivement ou presque pour l'Etat.

Le dispositif se concrétiserait département par département, dans le cadre d'une convention de transfert.

### **Risques et difficultés**

Il faudra éviter qu'il y ait une confusion entre un transfert partiel (où l'Etat ne garde que des équipes travaillant à 100 % sur réseau national et où par conséquent il passe commande au département pour les prestations dont il n'est pas seul bénéficiaire) et, par ailleurs, une partition (c'est à dire un partage au prorata des prestations fournies à chacun des partenaires qui casse la logique des équipes de production).

Dans la mesure où les travaux routiers sont fortement marqués par les saisons, les équipes n'ont pas, sauf exception, des configurations constantes.

La réduction du transfert ne peut être que limitée, faute de quoi la logique de l'outil de production serait remise en cause.



## **Scénario 2-3-2 Transfert partiel du parc au département avec systèmes conventionnels temporaires**

### **Description sommaire**

Dans ce scénario qui constitue une variante du précédent, le parc est pour l'essentiel transféré au département, mais la possibilité reste ouverte, pour des activités très ciblées, de maintenir une petite structure d'Etat sur des créneaux d'activité où l'Etat est le principal bénéficiaire (ce pourrait être le cas pour la maintenance d'équipements de la route, pour la maintenance radio, pour l'information routière, ...).

Dans ce scénario, l'éventuelle structure d'Etat pourrait intervenir pour le compte du département dans un cadre conventionnel, tandis que la structure parc départemental bénéficierait, elle-aussi, d'un système de commande conventionnel de la part de l'Etat.

Comme dans le scénario 2-3-1, ces conventions sont à durée limitée.

Au delà de cette obligation, l'Etat peut faire intervenir le parc en respectant les règles de la concurrence.

Le cas échéant les parcs pourraient être qualifiés de SIEG par la loi. Des MIEG pourraient leur être ainsi confiées par l'Etat et les communes.

### **Conséquences pour les communes**

Pas de particularité pour les communes entre ce scénario et les scénarios 2-2 et 2-3-1.

Notons cependant que, sauf exception, les prestations destinées aux communes relèveraient du parc départemental.

### **Conséquences pour les départements**

Dans ce scénario, les départements reçoivent un outil apte à couvrir leurs besoins et légèrement surdimensionné.

L'obligation pour l'Etat de commande conventionnelle progressivement dégressive apporte aux départements une garantie de clientèle et leur permet d'ajuster, si nécessaire, le dimensionnement du parc départemental.

Dans le même temps, les départements peuvent bénéficier d'équipes très spécialisées dans des activités liées à l'exploitation des grandes infrastructures.

### **Conséquences pour l'Etat**

Ce scénario permet à l'Etat de bénéficier au moins temporairement de la part du département de prestations dont il a besoin sur son réseau.

De plus, l'Etat conserverait au sein de ses services routiers des équipes d'OPA très spécialisées, notamment pour la maintenance des équipements d'exploitation dynamique de la route. Dans des missions très liées à la sécurité du trafic, ces équipes interviendraient, pour le compte des départements et éventuellement des communes, dans des conditions ne soulevant pas problème vis à vis du droit de la concurrence (MIEG).

### **Conséquences pour le personnel**

Comme tous les scénarios de transfert aux départements, ce scénario nécessite l'élaboration d'un dispositif statutaire d'accueil des OPA dans la fonction publique de l'Etat.

Il conviendra d'élaborer de nouvelles règles de gestion pour les OPA qui resteront, en nombre limité, au sein des services de l'Etat.

Sur le plan quantitatif, ce scénario devrait constituer un meilleur « compromis industriel » que le transfert pur et simple au département et devrait donc constituer la meilleure possibilité d'emploi des ressources humaines tant en nombre qu'en adéquation aux compétences.

### **Mise en place**

Ce scénario nécessite une loi qui disposerait que le parc est transféré au département avec la possibilité, selon un cadrage fixé par décret en Conseil d'Etat, de maintenir dans les services de l'Etat une structure intervenant dans des domaines très liés à l'exploitation des grandes infrastructures.

Il conviendrait de mettre en place les modalités permettant de facturer des prestations et d'encaisser des recettes aussi bien :

- pour le parc départemental sur un budget du département (ou sur un autre support),
- pour la structure d'Etat soit sur un nouveau compte de commerce, soit sur un autre support (régie de recettes).

## **Scénario 2-4 Autonomisation du parc sous la tutelle départementale**

### **Description sommaire**

Dans ce scénario, le parc transféré sous responsabilité départementale est doté de la personnalité et s'adapte aux règles de concurrence.

Plusieurs supports juridiques peuvent être envisagés (régie départementale, régie autonome, groupement d'intérêts publics, ...).

Le département assure la présidence et la direction de la structure.

### **Conséquences pour les communes**

Le parc apparaît, pour les communes, comme une entreprise qui répond à des appels d'offres et qui ajuste le prix de vente de ses prestations sur ses prix de revient.

La prise en compte de coûts complets entraînerait une hausse notable du prix des interventions, mais l'existence d'une offre provenant d'un organisme public constituerait une protection appréciable pour les communes rurales.

### **Conséquences pour les départements**

Dans le scénario d'autonomisation, le département peut confier des missions au parc sans passer par un appel à concurrence dans la mesure où le Conseil Général exerce sur le parc la même tutelle hiérarchique que sur ses services dès lorsqu'il s'agit d'une structure juridique de type « in house » (régie).

En revanche, le parc ne peut pas bénéficier d'un système de convention basé sur les droits exclusifs pour les commandes de l'Etat et des communes.

Ce scénario présente donc un risque économique plus élevé, le risque étant proportionnel au surdimensionnement du parc par rapport aux besoins propres du département.

### **Conséquence pour l'Etat**

Dans ce scénario, le parc se présente comme un prestataire intervenant dans le champ concurrentiel. L'Etat ne peut confier de prestations au parc qu'après mise en concurrence, ce qui va réduire notablement la souplesse de commande.

En outre, le passage du parc en coûts complets devrait se traduire par une hausse sensible des coûts sachant que, par exemple, le budget routier n'a pas la possibilité de récupérer la TVA sur ses travaux d'investissement ou de grosses réparations.

### **Conséquences pour le personnel**

Sur le plan statutaire, les problèmes pourraient s'avérer plus simples dans la mesure où l'accueil des OPA serait limité à une structure séparée des services du conseil général.

Sur le plan des effectifs, ce scénario serait probablement moins favorable que les précédents dans la mesure où le parc départemental serait contraint de baser son barème sur des coûts complets.

Il y a lieu de craindre que le volume des commandes de l'Etat et des collectivités soit en assez net recul par rapport à la situation actuelle.

L'ajustement par les mécanismes du marché, sans être instantané, pourrait être moins progressif qu'un dispositif linéaire en biseau.

### **Mise en place**

Il convient de proposer aux départements des solutions juridiques pour l'autonomisation du parc.

Dans la mesure où il y a plusieurs possibilités, il serait contraire à la « libre administration » des départements de leur imposer un choix de solutions.

### **Risques et difficultés**

L'autonomisation du parc est, en toute logique, incompatible avec un système conventionnel d'obligation de commande par l'Etat.

Du même coup la gestion des transitions pourrait être assez difficile.

### **3.3 Option 3 Partition des parcs**

#### **Description sommaire**

Les scénarios qui se rattachent à cette famille consistent à partager les moyens humains, mobiliers et immobiliers entre l'Etat et les départements, après transfert des routes nationales d'intérêt local.

#### **Analyse**

Après partage, il n'y a plus de mise en commun de moyens : chacun dispose de moyens humains et matériels pour organiser ses propres services. Le système conventionnel n'a plus lieu d'être.

#### **Les scénarios selon les modalités de partage**

On peut envisager diverses modalités de partage des parcs entre l'Etat et les départements. Les scénarios ci-après illustrent quelques exemples sans prétendre être exhaustif.

#### **Scénario 3-1 Partition selon les chiffres d'affaires**

Dans ce scénario le parc est partagé entre l'Etat et le département au prorata de leurs chiffres d'affaires respectifs.

Si le partage des engins selon les propriétés ne soulève que des problèmes limités, on se heurte assez vite à des difficultés pour le personnel selon les rôles et les responsabilités.

Quant à l'immobilier et aux installations fixes non scindables, la répartition sera compliquée.

#### **Scénario 3-2 Partition respectant des entités viables**

Pour éviter les difficultés de partage des biens et des équipes non scindables, on pourrait imaginer de dessiner des entités qui, si elles ne sont pas partagées, conservent une viabilité et pourraient donc revenir, selon les besoins dominants à l'un ou l'autre des partenaires.

Dans ce cas, le partage des moyens humains et matériels n'étant pas « équitable », il ferait l'objet d'une compensation financière (le cas échéant tirée du report à nouveau quand il existe).

#### **Scénario 3-3 Partition prenant en compte les communes avec l'Etat**

Au lieu de répartir les moyens au prorata des chiffres d'affaires de l'Etat, d'un côté, et du département, de l'autre, ce scénario consisterait à prendre en compte le chiffre d'affaires pour les communes avec celui de l'Etat.

Un tel scénario reprendrait par analogie les partages d'activités qui ont été utilisés pour la mise en œuvre de l'article 7 de la loi de 1992.

Hormis cette parenté de logique, ce scénario aurait, en pratique, l'inconvénient de réunir les deux clients les plus dissemblables au sein du parc.

Il paraît très irréaliste, surtout dans les départements où l'Etat n'aura plus de réseau routier, qu'il conserve une structure pour travailler au service des communes.

### **Scénario 3-4 Partition prenant en compte les communes avec le département**

Dans ce scénario le partage du parc interviendrait en regroupant département et communes d'un côté, Etat de l'autre.

Il convient de noter que, globalement, une telle partition laissera en moyenne une part très importante aux départements.

Dans les départements où il n'y aura plus de route nationale, ce scénario rejoint le transfert au département.

En terme de logique d'organisation, c'est le mode de répartition le moins défavorable puisque la logique de l'Etat sera une logique d'itinéraire, alors que les communes et les départements ont des logiques de réseaux maillés couvrant la surface du territoire.

#### **Conséquences pour les communes**

Dans la mesure où le partage sera complexe et fera perdre les économies d'échelle de la mise en commun, il sera tentant d'utiliser la « part » correspondant aux communes comme une variable d'ajustement.

La partition sera probablement défavorable aux prestations destinées aux communes.

Seul le scénario 3-4 permettrait de préserver des possibilités d'intervention sous réserve de placer ces prestations dans un contexte compatible avec le droit de la concurrence (soit en prolongement de mission d'intérêt économique général, soit en coûts complets dans le champ concurrentiel).

#### **Conséquences pour les départements et pour l'Etat**

En théorie, le partage des moyens matériels et humains donne à l'Etat et aux départements la possibilité de s'organiser de manière totalement autonome.

En pratique, certains matériels indispensables devront être rachetés et certaines fonctions devront être dédoublées.

Simultanément, certains matériels ou installations qui ne sont pas scindables et qui ne sont pas strictement indispensables se trouveront sans usage rentable voire sans usage du tout.

#### **Conséquences pour le personnel**

Une partie importante des personnels OPA devrait être transférée aux départements, ce qui nécessite de résoudre le problème d'un éventuel statut d'accueil dans la fonction publique territoriale.

Sur le plan quantitatif, le scénario de partition conduit nécessairement à donner une affectation à l'un ou l'autre des partenaires pour chaque OPA.

En revanche, la répartition des personnels posera de redoutables problèmes sur les qualifications et l'encadrement.

Il n'est pas objectivement possible de déterminer si, après partition, les reconfigurations des services se feront plutôt à la hausse ou plutôt à la baisse des effectifs.

On peut imaginer que, les besoins ne pouvant attendre, la sous-traitance de prestations augmentera immédiatement après la partition ce qui devrait favoriser des reconfigurations orientées plutôt à la baisse.

### **Mise en place**

Les scénarios de partition nécessitent une loi pour retenir cette option et fixer les principes de partage.

Il serait judicieux de reporter au niveau local l'élaboration de solutions concrètes respectant les principes nationaux, mais permettant d'optimiser concrètement le processus.

Les problèmes immobiliers justifieront probablement l'adoption de mesures de mise en place progressive.

Dans le cas de regroupement de la part correspondant aux communes avec la part correspondant aux départements, il conviendra de mettre en place un dispositif fiable au plan juridique et comptable pour la facturation des prestations aux communes.

### **Risques**

Il paraît assez probable que les scénarios de partition ne permettent pas d'optimiser les moyens existants ni les ressources humaines.

### **3.4 Les outils juridiques et de gestion**

La recherche non exhaustive de solutions juridiques et financières permettant à une structure de type « parc » de facturer des prestations aux communes, dans le respect des règles concurrentielles, a conduit à examiner les structures-type financières ayant un budget autonome vis-à-vis du budget général de la collectivité publique considérée.

Il convient de préciser que, dans tous les cas, la comptabilisation des charges supplétives et non prises en compte actuellement pourrait rendre difficile l'équilibre financier d'une structure autonome.

#### **Gestion d'opérations particulières au sein du budget principal ou dans un budget annexe**

- *La gestion d'opérations particulières dans le cadre du budget principal :*

Les opérations sont intégrées aux autres prévisions budgétaires du budget de la collectivité. Pour identifier dans les documents budgétaires les opérations à suivre spécifiquement, il est envisageable, entre autres, de personnaliser la nomenclature comptable, d'adapter éventuellement la nomenclature fonctionnelle ou de décrire les opérations dans une annexe spécifique au document budgétaire en fonction du stade prévisionnel (BP) et/ou du stade de l'exécution (compte administratif).

Ce type de gestion semble limiter les possibilités de suivi des coûts et par là même, hypothèque les possibilités d'entrer dans le champ de la concurrence dans de bonnes conditions.

- *La gestion d'opérations dans un budget annexe dédié :*

Les collectivités locales sont parfois tenues d'isoler une activité dans un budget annexe. Les raisons peuvent être multiples : activité soumise à TVA ou nécessité d'équilibrer cette activité par exemple. Dans ce cas, le budget de l'activité est isolé de celui de la collectivité mais les instances décisionnelles sont confondues et le budget annexe ne dispose pas d'un compte spécifique au Trésor.

Les opérations spécifiques sont identifiées dans des documents budgétaires spécifiques, tant en termes de description que d'appréciation de leur équilibre.

Dans cette hypothèse, le ministère de l'intérieur devrait confirmer la possibilité d'ouvrir un tel budget annexe (qui devrait de toute manière être prévue par un texte).

Ce type de structure permettrait la tenue d'une comptabilité générale et d'une comptabilité analytique.

#### **Les structures autonomes**

- *Etablissements publics*

Une structure de ce type permet de conserver l'ensemble des missions exercées par le parc. L'établissement public peut répondre aux consultations de marchés lancées par les collectivités (Etat, département et communes) dans le cadre du code des marchés publics en respectant les règles de la concurrence c'est-à-dire en prenant en compte dans ses prix toutes les charges et taxes supportées par l'établissement. Pour conserver le chiffre d'affaire actuel du parc, l'établissement devra donc gérer au mieux ses moyens voire se diversifier sachant que

l'Etat, comme le département, ne pourra pas lui garantir de commandes en dehors du code des marchés publics.

Les établissements publics sont des entités de droit public rattachées à l'Etat ou à une collectivité territoriale, dotées de la personnalité juridique et chargées d'une activité administrative ou industrielle et commerciale dans le cadre limité de leur spécialité (sport, environnement, enseignement, santé, transport, culture... )

En principe, la compétence pour créer les établissements publics revient au pouvoir réglementaire. Cependant en cas de création d'une nouvelle catégorie d'établissement public c'est au législateur d'intervenir.

Dans le cadre d'un établissement public administratif, les personnels relèvent du statut du droit public. Dans le cadre d'un établissement public industriel et commercial, les personnels relèvent d'un statut de droit privé (dérogation possible, ex : la poste).

Dans les deux cas, l'établissement ne peut être créé que sur l'engagement de l'Etat et du département.

Le règlement de l'établissement devra préciser :

- les missions qui lui sont assignées dans un cadrage assez large pour tenir compte des contraintes de la commande publique,
- les modalités de gestion des personnels OPA et fonctionnaires,
- ainsi que les apports de chacun des partenaires.

Il conviendra de prévoir dans ces apports un outil comptable spécifique et de former les personnels à la gestion d'un tel établissement nécessitant des compétences économiques et juridiques importantes.

#### - *Groupement d'Intérêt Public (GIP)*

Le texte fondateur du G.I.P. est la loi du 15 juillet 1982 modifiée par la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993. L'objet du G.I.P. peut concerner aussi bien la recherche ou la technologie, l'environnement, le sport, la justice, l'action culturelle, la santé, la politique sociale, la protection de l'environnement, le tourisme, l'aménagement ou l'administration locale. De nouvelles catégories de G.I.P. peuvent être créées.

Il n'existe pas de textes juridiques fixant les règles applicables à tous les G.I.P. . La création d'un G.I.P. peut faire intervenir quatre sortes de textes : loi, décret, convention constitutive et arrêté d'approbation. C'est le décret qui complète les dispositions législatives en donnant des précisions sur les conditions de création du G.I.P. et son fonctionnement, sur les règles de comptabilité applicables. Il peut être soumis à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle.

Les G.I.P. sont constitués en principe pour une durée déterminée : ce sont des organismes temporaires ayant vocation à disparaître lorsque leur objet aura été réalisé ou destiné à être remplacé par une structure pérenne de droit privé (société) ou de droit public (établissement public).

Les G.I.P. sont créés pour développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés en assurant la représentation majoritaire des intérêts publics dans les instances de délibération.

Le financement du G.I.P. est conditionné par son objet non lucratif ; ainsi l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 dispose que ces groupements ne donnent pas lieu à la réalisation ni au partage des bénéfices.



Dans le cas d'un G.I.P., l'autonomie de gestion pourrait permettre aux personnels OPA de conserver leur statut. En ce qui concerne les fonctionnaires, ils seront mis en position de détachement.

La structure financière d'un G.I.P. peut permettre la tenue d'une comptabilité générale et d'une comptabilité analytique, la prise en compte de la TVA et de la taxe professionnelle. La durée de vie limitée d'un G.I.P. n'est a priori pas compatible avec la constitution d'une structure pérenne.

Les prestations « in house » n'étant plus possibles, exception faite dans le cas d'un client ultra-majoritaire exerçant sur l'établissement un contrôle similaire à celui exercé sur ses propres structures, l'Etat, le département, et les communes seront amenés à conclure des marchés pour toutes les prestations actuellement réalisées par le parc y compris pour l'entretien des engins ou la radio.

\*

### **Les instruments de mise en œuvre de la transformation des parcs**

Le groupe de travail n'avait pas dans ses missions la charge d'élaborer les instruments juridiques et financiers permettant de faire évoluer les parcs vers les solutions telles que présentées dans les scénarios précédents. Il appartient en effet aux directions d'administrations centrales de réfléchir sur les processus à mettre en place.

Le groupe ne s'est cependant pas interdit de réfléchir et a évoqué un certain nombre d'outils juridiques. Il conviendra dès à présent d'approfondir les éléments qui ont pu être dégagés.

Il en est ainsi pour les modalités de sortie du compte de commerce.

En effet, lors de la création du compte de commerce, les modalités de sortie du compte n'ont pas été prévues. Par application du parallélisme de forme, si un parc devait sortir de cette structure, les modalités de sa sortie devraient suivre les mêmes voies que celles par lesquelles il a été créé, soit par une disposition spécifique en loi de finances.

Dans le cas où les transferts de l'outil « parc » commenceraient au cours de l'année 2006, il serait nécessaire d'en prévoir les dispositions en LFI 2006 courant 2005. Les modalités de répartition des éléments de la situation financière des parcs et l'organisation de la structure chargée du pilotage de la liquidation devront être précisées par des décrets d'application. Enfin, des instructions comptables devront ensuite préciser les conditions de cette liquidation.

Avant toute décision concernant le transfert des moyens des parcs, la problématique de sortie du compte de commerce sera réglée.

\*

\*      \*

