

RAPPORT

**SUR LE FONCTIONNEMENT ET
L'EVOLUTION DES PARCS DE
L'EQUIPEMENT**

Conclusions provisoires

Jean COURTIAL
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Juillet 2005

SOMMAIRE

Introduction : p. 5

1. - L'organisation et les modes d'intervention des parcs de l'équipement : une évolution nécessaire

Introduction ... p. 9

1-1. - Le système actuel des parcs de l'équipement

1-1-1. - Les fondements juridiques du système actuel des parcs de l'équipement : le « Dispositif de 1992 » ... p. 12

1-1-1-1. - La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 : le régime conventionnel

1-1-1-2. - L'article 69 modifié de la loi de finances pour 1990 : le compte de commerce

1-1-1-3. - Le personnel des parcs : le quasi-statut des ouvriers des parcs et ateliers

1-1-2. - L'activité des parcs de l'équipement ... p. 19

1-1-2-1. - Présentation par nature d'activité

1-1-2-2. - Analyse de la répartition des activités

1-1-3. - Les ambiguïtés du régime des parcs de l'équipement ... p. 22

1-1-3-1. - Un parc à double visage

1-1-3-2. - Autonomie et centralisation

1-1-3-3. - OPA et fonctionnaires

1-2. - Les raisons d'une remise en cause

Introduction ... p.25

1-2-1. - Les interrogations sur la validité juridique et économique des modes d'intervention des parcs dans le cadre du Dispositif de 1992 ... p. 26

1-2-1-1. - Les observations de la cour des comptes sur « l'avenir des parcs de l'équipement »

1-2-1-2. - Les interrogations sur la solidité du Dispositif de 1992 au regard des exigences du droit de la concurrence et du droit des marchés publics

1-2-2. - Le Dispositif de 1992 n'a plus d'avenir ...p. 32

1-2-2-1. - Le maintien du Dispositif de 1992 ne présente désormais plus de réel intérêt pour l'Etat

1-2-2-2. - Le maintien du Dispositif de 1992 n'est pas compatible avec la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004

2. - Les perspectives d'évolution

2-1. - Les conditions de réussite d'une mutation des parcs de l'équipement

2-1-1. - Prendre la mesure de l'apport des parcs de l'équipement à l'exécution du service public de la route ... p. 37

2-1-2. - Prendre en considération la dimension humaine et sociale d'une mutation des parcs ... p. 40

2-1-3. - Penser la mutation des parcs en fonction des besoins réels des gestionnaires des routes ...p. 41

2-1-4. - Ne pas négliger les contraintes juridiques ...p. 42

2-1-5. - Tenir compte de la diversité des situations des parcs selon les départements ...p. 44

2-1-6. - Envisager la mutation des parcs dans une perspective dynamique ...p. 46

2-1-7. - Réfléchir à l'équilibre financier de la mutation des parcs ...p. 47

2-1-8. - Ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts en matière de routes et de services routiers ...p. 47

2-2. - Conclusions provisoires

2-2-1. - Sur la dimension institutionnelle : pour un transfert des parcs de l'équipement aux départements ...p. 50

2-2-1-1. - Les orientations écartées

2-2-1-2. - Le choix d'un transfert des parcs aux départements

2-2-1-3. - L'adaptation du principe de transfert des parcs aux départements en fonction des situations locales

2-2-2. - Sur la dimension sociale : envisager la création d'un quasi-statut d'ouvrier territorial, agent non titulaire...p. 58

2-2-2-1. - La question du transfert de la gestion des OPA à des autorités territoriales

2-2-2-2. - L'accès des OPA à des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale : une option problématique

2-2-2-3. - L'institution d'un quasi-statut d'agents non titulaires ouvriers territoriaux : l'option privilégiée

2-2-3. - Sur la mise en œuvre de la mutation des parcs...p. 64

2-2-3-1. - L'année 2006

2-2-3-2. - *L'organisation du transfert des parcs aux départements : des règles générales de transfert fixées au niveau national et une mise en œuvre locale par le préfet et le président du conseil général*

2-2-3-3. - *Les mesures concernant les personnels*

2-2-3-4. - *La mise en liquidation du compte de commerce et les questions financières*

2-2-4. - *Sur les questions particulières ...p. 68*

2-2-4-1. - *Les cas des départements de l'Essonne, de la Saône-et-Loire (et de l'Oise), de la Corse et d'outre-mer*

2-2-4-2. - *Les usines administratives*

2-2-4-3. - *La gestion de crise*

2-2-5. - *Sur la poursuite de la mission sur les parcs et sur son calendrier ...p. 70*

Annexes :

Annexe n° 1 : Lettre de mission

Annexe n° 2 : Réunion du 27 octobre 2004 (extrait des échanges)

Annexe n° 3 : Réunion du 5 janvier 2005 (extrait des échanges)

Annexe n° 4 : Réunion du 26 janvier 2005 (extrait des échanges)

Annexe n° 5 : Réunion du 10 février 2005 (extrait des échanges)

INTRODUCTION

L'article 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales organise le transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées à ces collectivités ou groupements ainsi que des services ou parties de services déjà mis à leur disposition pour l'exercice de compétences transférées en vertu de dispositions intervenues antérieurement en matière de ports, de voies d'eau et de routes départementales.

Toutefois, aux termes du second alinéa du 2° du I de ce même article 104, *« les parcs de l'équipement mentionnés à l'article 2 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 (...) ne sont pas transférés. Dans un délai de trois 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 des parcs ».*

Cette réserve n'est pas sans justification. Le parc se distingue en effet des autres services routiers à de multiples égards.

S'il est un service de l'Etat, le parc a été conçu comme un instrument de la coopération, pour l'exploitation et l'entretien de leur domaine routier respectif, entre l'Etat et chacune des collectivités départementales.

Dans chaque département, il permet la mise en commun de personnels qualifiés et d'équipements. Le parc gère et assure la maintenance de véhicules et d'engins de travaux routiers qui appartiennent à l'un ou à l'autre des partenaires. Il peut effectuer des travaux de conservation, d'entretien et de sécurisation de la route, ou de contrôle de son état, à la demande de ses « clients » qui peuvent être soit les deux partenaires, l'Etat et le département, soit des tiers, au premier rang desquels les communes ; il arrive aussi qu'il fournisse des produits et matériaux dont il négocie l'achat pour le compte de ses « clients » ou qu'il élabore lui-même.

A la vérité, bien qu'ayant le statut de service non personnalisé à caractère industriel et commercial de la direction départementale de l'équipement, le parc est doté d'une autonomie fonctionnelle et financière suffisante pour qu'il soit perçu de l'intérieur et à l'extérieur comme une entreprise publique investie d'une mission de service public. Son mode d'intervention par voie de commandes de ses « clients », la pratique de la facturation de ses prestations, la tenue d'une comptabilité commerciale concourent à cette perception.

Il convient d'ajouter que l'autonomie fonctionnelle et financière que ces entités ont, en pratique, pu acquérir a eu pour effet d'accuser les différences de situation d'un parc à l'autre en fonction de l'évolution de la répartition des commandes entre les clients et des missions et des politiques menées localement.

Une autre singularité du parc de l'équipement est d'employer principalement des ouvriers dotés d'un statut d'agents non fonctionnaires de l'Etat et d'un régime spécial de pensions. Par leur mode de recrutement, par leurs qualifications, et peut-être aussi par leur culture professionnelle et leur attachement à la spécificité de la structure qui les emploie, les ouvriers des parcs et ateliers se distinguent des agents fonctionnaires des directions départementales de l'équipement.

Comme la suite le montrera, l'unité de la structure « parc » reposant sur une conception forte et une tradition ancienne de mutualisation des moyens de l'Etat et des départements affectés aux routes, l'intervention dans un champ concurrentiel, le statut des ouvriers et les différences de situation selon les départements sont autant de particularités qui appellent des solutions adaptées et originales.

C'est dans cet esprit que j'ai conduit la réflexion sur le fonctionnement et l'évolution des parcs.

Comme m'y invitait la lettre de mission, j'ai mené cette réflexion en la plaçant non seulement dans la perspective de la décentralisation en matière de routes résultant de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 mais aussi de celle de la réorganisation des services routiers de l'Etat.

J'ai proposé à toutes les parties prenantes une concertation ouverte et approfondie afin de tenir le plus grand compte tant des attentes des agents concernés, ouvriers et fonctionnaires, que des préoccupations des responsables des départements. Après avoir consulté les organisations

syndicales et l'Assemblée des départements de France sur la méthode de concertation, j'ai organisé une table ronde ouverte à l'ensemble des parties prenantes qui a été réunie à quatre reprises, les 27 octobre 2004, 5 janvier, 26 janvier et 10 février 2005. Je me suis en outre rendu les 1^{er}, 3, 10 et 13 juin 2005 respectivement à Angoulême, Auch, Nice et Tours où j'ai rencontré le président du conseil général et ses collaborateurs, le préfet et, naturellement, le directeur départemental de l'équipement et ses collaborateurs. J'ai chaque fois visité le parc de l'équipement et tenu une réunion avec les représentants du personnel du parc.

Cette approche m'a permis, je crois, de prendre la mesure des enjeux de l'évolution des parcs. Des enjeux qui ne sont pas seulement techniques (la disponibilité continue des moyens de l'entretien et de l'efficacité du réseau routier) et financiers (le chiffre d'affaires annuel des parcs est supérieur à 830 millions d'€ en 2004), mais aussi et surtout des enjeux humains (le sort professionnel de plus de 8 000 personnes¹) et politiques au sens premier du terme (les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, tout particulièrement les départements).

Je me suis appuyé sur les travaux du groupe d'experts présidé par M. Gérard VALERE, directeur régional de l'équipement d'Auvergne, qui a remis en février 2005 au directeur des routes un rapport très dense, remarquablement documenté et qui propose une recension raisonnée de pistes d'évolution. J'ai en outre sollicité des services centraux compétents un complément d'expertise sur certains points cruciaux. J'ai bien sûr recueilli et tenu compte des points de vue, argumentations et suggestions que les parties prenantes m'ont communiqués lors des tables rondes, sur le terrain ou en d'autres occasions.

Le présent rapport est le produit de cette réflexion et de cette concertation.

Dans une première partie, après avoir étudié le système des parcs de l'équipement tel qu'il existe et fonctionne aujourd'hui et mis en évidence son originalité, j'expose les raisons pour lesquelles j'ai néanmoins acquis la conviction que ce système, devenu vulnérable dans le contexte juridique et économique actuel, m'apparaît incompatible avec le processus de décentralisation et avec le projet de réorganisation des services routiers de l'Etat.

Dans la seconde partie, j'envisage les perspectives d'évolution. J'analyse tout d'abord les conditions qui me paraissent devoir être satisfaites pour

¹ Y compris les ouvriers des parcs et ateliers en fonction hors des parcs de l'équipement qui n'en sont pas moins concernés par l'évolution statutaire possible qui pourrait résulter de l'évolution des parcs

réussir la mutation des parcs de l'équipement. Je propose ensuite des conclusions provisoires.

A ce stade, il ne peut toutefois s'agir que de propositions relativement ouvertes et provisoires qui concluent une étape de la mission. La concertation devra être poursuivie à Paris et dans les départements jusqu'à l'automne. Je serai alors en mesure de dégager, conformément à la lettre de mission, des propositions adaptées à l'exécution du service public routier, par l'Etat et les départements, sur leurs réseaux respectifs.

En effet, si la précipitation n'est pas de mise, il ne faut pas non plus perdre de temps. Nonobstant les spécificités de la situation des parcs, celle-ci est trop affectée par la transformation des rapports entre les services déconcentrés de l'Etat et les départements dans le domaine des routes pour que le calendrier de l'évolution des parcs puisse prendre un retard important par rapport à celui de la décentralisation dans ce même domaine des routes. Attendre l'expiration du délai de trois ans ne serait ni techniquement ni d'ailleurs socialement, eu égard à l'inquiétude légitime des agents, raisonnable.

PREMIERE PARTIE

L'ORGANISATION ET LES MODES D'INTERVENTION DES PARCS DE L'EQUIPEMENT: UNE EVOLUTION NECESSAIRE

Introduction

Le statut des parcs de l'équipement et les conditions dans lesquelles ils fournissent des produits et des prestations de services routiers à l'Etat et aux départements trouvent aujourd'hui une base juridique, d'une part, dans les dispositions plusieurs fois modifiées de l'article 69 de la loi de finances pour 1990 qui ouvrent dans les écritures du Trésor un compte de commerce pour retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement (ainsi que certaines activités des directions régionales de l'équipement) et, d'autre part, dans celles de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

La création des parcs de l'équipement est toutefois bien antérieure à l'intervention de ces textes. Après la guerre, dans un contexte de reconstruction et de modernisation des infrastructures, une circulaire du 2 décembre 1948 du ministre des travaux publics a organisé, au niveau départemental, une structure permettant de regrouper des matériels et engins en vue de leur entretien et de leur gestion et comportant à cet effet des garages et ateliers. Il s'agissait alors de développer la mécanisation des travaux routiers exécutés en régie par l'administration.

Dans les années 1960, l'existence de cette structure a été confirmée et son rôle élargi, toujours par voie de circulaire.

La circulaire interministérielle (équipement – intérieur – économie et finances) n° 71 du 22 novembre 1967 relative à l'organisation administrative et à la gestion des parcs des ponts et chaussées² rappelle les motifs qui ont présidé à la création des parcs et donne de ceux-ci une définition qui n'a pas vraiment vieilli :

« Il est de plus en plus nécessaire de disposer dans chaque service d'un organisme chargé de l'entretien et des réparations et aussi de suivre de très près le fonctionnement et le coût de chaque engin, si l'on veut que la motorisation et la mécanisation produisent bien tous les bons résultats, notamment l'économie que l'on en attend.

« Cet organisme sera désormais appelé le Parc.

« Le Parc est l'organisme qui prend en charge l'ensemble des véhicules et engins existant dans le service, aussi bien ceux qui lui sont affectés en propre pour l'exploitation que ceux qui sont mis à la disposition temporaire ou permanente des subdivisions, sous forme de location dont il assure la surveillance technique, la gestion comptable centralisée. Il est responsable du fonctionnement, de l'entretien et du remplacement du matériel y compris celui qui est mis à la disposition des subdivisions, mais non de l'utilisation qui en est faite. Il prend en charge les liants hydrocarbonés et des matériaux destinés à des opérations communes à plusieurs subdivisions.

« En outre, pour les travaux effectués directement avec du personnel qui lui est affecté et sous son contrôle, le Parc exerce les mêmes responsabilités qu'une subdivision.

« Il n'y a qu'un seul Parc par service même si les installations immobilières de garages et ateliers sont réparties entre plusieurs centres. »

Dès cette époque, le parc, qui emploie des agents de l'Etat, dont une majorité d'ouvriers d'Etat, est conçu à la fois, d'un point de vue organique, comme une composante des services de l'équipement de l'Etat et, d'un point de vue fonctionnel, comme une structure de coopération entre l'Etat et le département en vue d'intervenir tant sur le domaine

² Publiée au *Journal Officiel* du 5 janvier 1968

routier national que sur le domaine routier départemental. Cette dualité est mise en évidence par la circulaire n° 18 du 12 mars 1968 relative à l'organisation administrative et à la gestion des parcs des ponts et chaussées qui lui donne une traduction comptable : « *Le Parc, constitué par l'ensemble du personnel qui lui est affecté et par les moyens en matériel dont dispose la direction départementale de l'équipement pour l'exécution de travaux en régie quelle que soit la collectivité bénéficiaire, est considéré, du point de vue comptable, comme une 'association en participation', les associés étant l'Etat et le Département qui, l'un et l'autre, l'ont doté de moyens (biens meubles et immeubles) ».*

La circulaire de 1967 définit, pour le parc, les « trois natures essentielles de missions » qu'on lui connaît encore aujourd'hui :

- la mise en commun, l'entretien et la gestion de véhicules, engins et autres équipements acquis par l'Etat et le département,
- le stockage et la fourniture de certains produits destinés à l'entretien des routes,
- et l'exécution de travaux routiers en complément de ceux effectués par les subdivisions.

La répartition des interventions du parc pour le compte de l'Etat et pour celui du département a suivi l'évolution de leur domaine routier respectif. Le déclassement, en 1972, de quelques 55 000 km de routes jusque là nationales et leur transfert aux départements ne sont pas restés sans incidence sur cette répartition.

La décentralisation des années 1980 n'a pas conduit à remettre en cause l'existence du parc ni sa nature de composante des services de l'Etat au service d'une coopération entre l'Etat et le département. Elle ne pouvait, en revanche, que susciter à terme une refondation du système des parcs dès lors qu'elle postulait un réaménagement des relations entre l'Etat et les départements, en particulier des conditions de la réalisation, par les services déconcentrés de l'Etat, de missions pour le compte des départements.

Les dispositions susmentionnées de la loi de finances pour 1990 et de la loi du 2 décembre 1992 ont tracé, pour les parcs de l'équipement, un cadre d'intervention juridique, financier et comptable plus sûr et plus adapté aux nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités départementales dans la continuité de la conception du parc et de ses

activités sans toucher à l'unité de ces structures ni altérer leurs traits originaux.

Aussi la question se posait-elle de savoir si la poursuite de la décentralisation dans la forme que lui a donnée la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales devait entraîner une remise en cause de ce dispositif ou nécessitait seulement sa mise à jour. Pour les raisons qui seront développées ci-dessous, l'abandon du système actuel est jugé inéluctable.

1-1. – Le système actuel des parcs de l'équipement

Les parcs sont organisés et fonctionnent depuis une douzaine d'années dans le cadre d'un dispositif que l'on désignera désormais, pour faire court, par l'expression de « Dispositif de 1992 » même si la loi du 2 décembre 1992 qui en constitue le fondement emblématique n'en est pas, comme on le verra, le seul support juridique.

1-1-1. – Les fondements juridiques du système actuel des parcs de l'équipement : le « Dispositif de 1992 »

Le Dispositif de 1992 constitue le cadre juridique d'organisation et d'intervention des parcs de l'équipement.

Il est formé, en premier lieu, des articles 2 à 5 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services. La loi a été mise en œuvre par le décret n° 92-1465 du 31 décembre 1992. Ces textes définissent le parc comme « un élément du service public de la direction départementale de

l'équipement » et fixent les conditions dans lesquelles il intervient pour le compte du département.

En deuxième lieu, l'article 69 de la loi de finances pour 1990, plusieurs fois modifié, prévoit que les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales du parc sont retracées dans un compte de commerce ouvert dans les écritures du Trésor.

Il convient d'ajouter à ces textes, pour avoir une idée d'ensemble du « Dispositif de 1992 », ceux, dont l'origine est plus ancienne, qui définissent le statut des ouvriers des parcs et ateliers.

1-1-1-1. - La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 : le régime conventionnel

En tant qu'éléments des services déconcentrés du ministère de l'équipement exerçant une partie importante de leur activité pour le compte des départements, les parcs se trouvaient nécessairement concernés par la décentralisation mise en oeuvre au cours des années 1980. C'est dans cette perspective que leur situation a été appréhendée dans le cadre de loi précitée du 2 décembre 1992.

Cette loi prévoit les conditions dans lesquelles sont mis à la disposition des départements, par convention, des services ou parties de services du ministère de l'équipement qui concourent à l'exercice des compétences ressortissant à ces collectivités territoriales. Les services ou parties de services en cause ne cessent pas d'appartenir à l'Etat, mais le conseil général peut, en vertu de l'article 7, opter pour une réorganisation administrative ayant pour effet de placer ceux d'entre eux qui travaillent exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Le parc ne partage pas le sort commun. Il ne peut faire l'objet ni d'une mise à disposition du département ni, a fortiori, être placé sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Il conserve le statut ambivalent de service de l'Etat - l'article 2 énonce que « *le parc de l'équipement est un élément du service public de la direction départementale de l'équipement* » - et d'instrument d'une coopération étroite entre l'Etat et le département.

Signe des temps, les conditions dans lesquelles le parc intervient pour le compte du département ont été aménagées de façon à ne pas méconnaître les exigences du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. C'est par voie de convention conclue entre le préfet et le président du conseil général que sont fixés, pour chaque année, la nature, la programmation et le montant des prestations devant être fournies par le parc à l'Etat et au département, les modalités de la rémunération du parc, le barème de facturation des prestations ainsi que les garanties d'exécution des prestations en termes de délais et de qualité. Mais la liberté des cocontractants n'est pas totale. Afin d'éviter les à-coups, le montant des commandes ne peut, sauf en cas de situation exceptionnelle, évoluer chaque année de plus ou moins 10% de celui de l'année précédente.

La convention, intitulée « *convention relative au parc de l'équipement* », prévoit en outre, le cas échéant, les investissements financés par l'Etat et le département et les redevances d'usage dues par le parc en contrepartie des biens immobiliers et mobiliers ainsi mis à sa disposition par l'Etat et le département.

Ce n'est qu'à défaut de convention que la loi a prévu un régime forfaitaire selon lequel le parc continue d'intervenir pour le compte du département dans la limite, chaque année, du montant moyen annuel des prestations effectuées à son profit au cours des trois années précédentes.

L'autonomie de la volonté du conseil général trouve une autre expression dans le choix qui est offert à ce conseil de cesser de recourir au parc³. Cette décision donne normalement lieu à la signature d'une convention de désengagement. A défaut de convention, le désengagement peut résulter d'une réduction progressive, sur une durée de dix ans, des prestations fournies au département. Cette faculté de retrait n'a été utilisée que par les conseils généraux de l'Essonne et de la Saône-et-Loire. Le conseil général de l'Oise a également entamé, plus récemment, un processus de désengagement.

1-1-1-2. – L'article 69 modifié de la loi de finances pour 1990 : le compte de commerce

³ Aux termes de l'article 4 de la loi du 2 décembre 1992, « *le conseil général peut décider que le département cessera de recourir au parc de l'équipement* ».

Les activités des parcs consistent en prestations de services d'entretien et de gestion d'équipements professionnels, travaux routiers et fourniture de matériaux produits ou acquis en vue de la revente. Ce sont, par nature, des activités industrielles et commerciales. Elles sont exécutées en régie par une structure de l'administration, mais il serait tout à fait concevable de les confier à l'entreprise. Le parc lui-même fonctionne dans une certaine mesure comme une entreprise. La circulaire interministérielle précitée du 22 novembre 1967 ne considère-t-elle pas d'ailleurs le parc comme « une entité économique dotée d'un cadre comptable particulier » !

Le parc facture ses prestations et fournitures de produits à ses « clients ». Le barème des prix de facturation doit, selon le décret du 31 décembre 1992, « être conforme à la réalité des prix de revient et doit évoluer en fonction de la totalité des coûts relatifs à la prestation demandée par le département ». Il est actualisé chaque année. Le parc tient non seulement une comptabilité administrative mais aussi une comptabilité commerciale et une comptabilité analytique.

Aussi convenait-il de donner à ces opérations industrielles et commerciales réalisées en régie par un service non personnalisé de l'Etat, en grande partie pour le compte de personnes autres que l'Etat, un cadre juridique et comptable adéquat. C'est ce qui a été entrepris avec l'adoption de l'article 69 de la loi de finances pour 1990 et poursuivi par celle des articles 74 de la loi de finances pour 1991, 73 de la loi de finances pour 1992, 79 de la loi de finances pour 1993 et 68 de la loi de finances pour 1998 qui ont modifié le premier. Un décret n° 90-232 du 15 mars 1990 a été pris pour l'application de l'article 69 de la loi de finances pour 1990.

L'article 69 de la loi de finances pour 1990 a ouvert dans les écritures du Trésor, à l'origine pour l'année 1990 et pour certains départements seulement, un compte de commerce n° 904-21 intitulé : « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement* ».

Ce compte retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales de l'équipement dans le domaine routier, à savoir, pour l'essentiel, en recettes, le produit des prestations et des versements de l'Etat et d'autres personnes publiques et, en dépenses, les achats de matières premières et les charges d'exploitation et de personnel.

Les dispositions susmentionnées des lois de finances ultérieures ont pérennisé les dispositions de l'article 69, étendu leur portée à l'ensemble des départements et même à des opérations de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'équipement⁴.

Le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal de ce compte de commerce dont le contrôle financier est assuré par le contrôleur financier du ministère de l'équipement. Un agent comptable du compte de commerce nommé par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'équipement, tient la comptabilité générale du compte.

En pratique, le fonctionnement du compte est très déconcentré. C'est au niveau départemental que sont effectuées la totalité des recettes et les trois quarts des dépenses. Dans chacun des départements, le préfet, qui peut donner délégation de signature au directeur départemental de l'équipement, est ordonnateur secondaire des recettes et dépenses qui sont retracées dans des sous-comptes départementaux et exécutées par le trésorier-payeur général du département qui assure également le contrôle financier. En d'autres termes, en forçant un peu le trait, on peut avancer que si le compte de commerce n° 904-21 opère une consolidation des résultats dégagés par chacune des « entreprises-parcs », celle-ci sont tenues de veiller à l'équilibre de leur exploitation et de leur trésorerie.

1-1-1-3. – le personnel des parcs : le quasi-statut des ouvriers des parcs et ateliers

Une description du « Dispositif de 1992 » serait incomplète si l'on omettait d'évoquer la situation statutaire des ouvriers des parcs et ateliers et les conditions d'emplois des fonctionnaires dans les parcs.

Si l'on compte en « équivalent-temps plein » (ou ETP), les 99 parcs ont employé, en 2004, 6 061 ETP ayant le statut d'ouvriers des parcs et ateliers et 882 ETP fonctionnaires et agents non titulaires non ouvriers des parcs et ateliers. Les ouvriers composent les équipes opérationnelles du parc tandis que les fonctionnaires et autres agents non ouvriers occupent les fonctions de chefs de parc et les emplois administratifs et de comptables. On notera au passage qu'un effectif important d'ouvriers des parcs et ateliers - plus de 2 000 - est en outre employé dans d'autres

⁴ Cette dernière extension ne semble, en pratique, pas avoir eu beaucoup d'effet.

structures que les parcs (on parle à leur sujet d'ouvriers hors compte de commerce).

Il n'est pas utile d'évoquer ici la situation des fonctionnaires et des agents non titulaires non ouvriers qui ne se distingue en rien de celle de leurs collègues affectés dans les services de l'équipement autres que les parcs.

Quant aux « *ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928* » - c'est ainsi que les désigne le décret n° 65-382 du 21 mai 1965 qui régit leur emploi – ils ont la qualité d'ouvriers des établissements industriels de l'Etat, une catégorie d'agents employés principalement, jusqu'à ces derniers temps, dans des établissements du ministère de la défense, et aussi dans des services ou établissements relevant du ministère de l'intérieur, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'agriculture ainsi que du ministère de l'éducation nationale et de la recherche (CNRS, Conservatoire national des arts et métiers).

Les ouvriers des parcs et ateliers – que l'on désignera désormais par le sigle OPA – sont des agents de droit public non titulaires de l'Etat⁵. Le 5° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat exclut d'ailleurs expressément les emplois qu'ils occupent de la règle selon laquelle les emplois permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif sont réservés à des fonctionnaires régis par le statut général.

Quoique n'étant pas des fonctionnaires, les OPA bénéficient d'un quasi-statut qui repose principalement sur trois piliers : le décret n° 65-382 du 21 mai 1965 modifié, cité plus haut, qui régit ce que l'on peut appeler leur « carrière », le décret n° 72-154 du 24 février 1972 relatif aux congés de maladie, de maternité et d'accidents du travail dont peuvent bénéficier certains personnels ouvriers de l'Etat mensualisés et le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le décret n° 65-382 du 21 mai 1965 s'applique, aux termes de son article 1^{er}, « *aux ouvriers occupant des emplois permanents dans les parcs des ponts et chaussées et les bases aériennes admis ou susceptibles d'être admis au bénéfice du régime de pensions des ouvriers des établissements*

⁵ cf. Tribunal des conflits, 27 mars 1957, *Etat c/ Cagliardi*, Rec. p. 285

industriels de l'Etat ». Le quasi-statut d'OPA se définit ainsi avant tout par le bénéfice d'un régime spécial de retraite.

Le décret du 21 mai 1965 régit quant à lui les conditions d'emploi des OPA, à savoir les conditions de recrutement, de stage et de confirmation (l'équivalent de la titularisation), d'avancement, et de rémunération, les horaires de travail, le régime des congés, l'hygiène et la sécurité des ouvriers, la discipline et, enfin, les conditions de licenciement. Le décret est complété, notamment, par une grille de classification professionnelle extrêmement détaillée fixée par arrêté interministériel.

Le terme de quasi-statut utilisé plus haut se justifie dans la mesure où le décret du 21 mai 1965 imite, par sa structure et son contenu, un statut de fonctionnaire qui permet le déroulement d'une carrière. La rémunération des OPA comprend, en vertu de l'article 12 de ce décret, un salaire de base fixé par arrêté interministériel, payé mensuellement et qui évolue, depuis 1975, par référence à la valeur du point de la fonction publique. Notons aussi que le décret institue dans chaque parc l'équivalent d'une commission administrative paritaire, la commission consultative des OPA (ou CC.OPA), chargée de donner son avis sur le recrutement, la confirmation, l'affiliation au régime spécial de retraite et tout autre question dont elle serait saisie par l'ingénieur en chef des ponts et chaussée qui la préside ou par la majorité de ses membres.

Les règles et garanties en matière de protection sociale sont celles, dont bénéficie la généralité des ouvriers de l'Etat, prévues par le décret susmentionné du 24 février 1972, modifié en dernier lieu par un décret du 26 novembre 2004, relatif aux congés de maladie, de maternité et d'accidents du travail dont peuvent bénéficier certains personnels ouvriers de l'Etat mensualisés. Ces règles s'inspirent tant du régime des fonctionnaires que du régime général de la sécurité sociale auquel certaines renvoient.

L'élément essentiel du quasi-statut est l'affiliation à un régime spécial de retraite dans les conditions prévues désormais par le décret précité du 5 octobre 2004. Un fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, géré par la Caisse des dépôts et consignations, fonctionne classiquement sous le régime de la répartition.

Les émoluments composant l'assiette de la liquidation de la pension sont constitués du salaire de base majoré de la prime d'ancienneté (3 % du salaire de base tous les 3 ans de service dans la limite de 27 % après 27 ans de service), de la prime de rendement (8 % du salaire de base) et des

indemnités pour heures supplémentaires. Le montant de la pension est calculé en multipliant le montant des émoluments afférents à l'emploi occupé effectivement depuis six mois au moins par l'intéressé au moment de sa radiation des contrôles par un pourcentage de 75 % au plus.

1-1-2. – L'activité des parcs de l'équipement

Les activités des parcs ont été analysées de manière très complète par le groupe de travail présidé par M. Gérard VALERE. Les données présentées ci-dessous sont extraites du rapport remis par M. VALERE au directeur des routes.

1-1-2-1. - Présentation par nature d'activité

Les parcs de l'équipement peuvent être chargés 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 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 ;

Vente de produits et de matériaux (agrégats et liants hydrocarburés).

1-1-2-2. – Analyse de la répartition des activités

Le tableau ci-dessous reproduit les résultats d'une enquête réalisée auprès des parcs en 2004 à partir des données disponibles de 2003. Selon le rapport VALERE, le taux de réponse à l'enquête, qui s'élève à 90 %, permet de couvrir la quasi totalité de l'activité sur les réseaux de routes nationales et départementales (à hauteur, respectivement, de 95 % et 94 %) et donne donc une illustration correcte de l'activité réelle.

L'enquête a permis d'évaluer la répartition du chiffre d'affaires par nature d'activité (cf. tableau page suivante).

Les chiffres d'affaires :

	Etat	Départements	Communes et tiers
CA location VL	5,5 %	2,6 %	0,1 %
CA autres location + radio	8,2 %	23,6 %	0,4 %
CA location	13,6 %	26,2 %	0,5 %
CA chaussée- terrassment	1,6 %	11,7 %	3,7 %
CA glissières	3,7 %	1,8 %	0,6 %
CA signalisation horizontale	4,3 %	6,1 %	0,8 %
CA dépendances	1,0 %	3,1 %	0,3 %
CA viabilité hivernale	1,1 %	1,5 %	0,2 %
CA divers	1,4 %	1,1 %	0,9 %
CA exploitation	13,1 %	25,3 %	6,4 %
CA laboratoire	0,3 %	0,8 %	0,3 %
CA rétributions services	1,0 %	1,2 %	0,9 %
CA vente produits finis	0,1 %	0,8 %	3,0 %
CA négoce	1,7 %	2,6 %	1,1 %
CA activités annexes	0,2 %	0,1 %	0,7 %
CA autres activités	3,3 %	5,6 %	5,9 %
CA total	30,0 %	57,1 %	12,9 %

Il convient de noter, dans les activités exercées pour le compte de l'Etat, l'importance de la location et l'entretien de matériels (autres que V.L.) ainsi que les travaux de sécurité routière (glissières et signalisation horizontale). Parmi les activités exercées pour le compte des départements, se détachent la location de matériels (autres que V.L.), qui représente 23,5 % du chiffre d'affaires, les travaux de chaussées-terrassment, qui représentent 11,6 % ainsi que les travaux de sécurité routière qui représentent 8 %.

Globalement, la location-entretien de véhicules représente 40% du chiffre d'affaire total, l'exploitation 45% et les autres prestations 15%.

Ces statistiques globales ne rendent pas compte des grandes disparités des situations d'un parc à un autre. Ainsi, à titre d'illustration, la part du chiffre d'affaires réalisé avec le client Etat est inférieure à 20 % pour onze parcs alors qu'elle dépasse 50 % pour cinq autres ; la part du chiffre d'affaires réalisé avec le département est inférieure à 40 % pour une

dizaine de parcs alors qu'elle dépasse 75 % pour une demi-douzaine ; la part du chiffre d'affaires réalisé avec les communes et les tiers est supérieure à 20 % pour dix-sept parcs.

En termes d'heures affectées des personnels, la part relative de chaque maître d'ouvrage varie comme celle du chiffre d'affaires. Les travaux de location-entretien de véhicules mobilisent 30 % des personnels et les travaux participant à la sécurité routière (glissières, peinture) mobilisent 40 % des personnels utilisés pour l'exploitation qui représente elle-même 53 % de l'activité totale.

1-1-3. – Les ambiguïtés du régime des parcs de l'équipement

Le régime des parcs de l'équipement joue d'un étonnant registre de dualités de natures, de fonctions et de positionnements.

1-1-3-1. – Un parc à double visage

Organiquement, le parc, cela a déjà été dit, est simplement un service de la direction départementale de l'équipement, c'est à dire un service non personnalisé de l'Etat, alors que, fonctionnellement, il est conçu comme le siège et l'instrument d'une coopération très étroite entre l'Etat et le département. Nous avons vu que cette conception est ancienne ; elle remonte, comme le montre le rapport VALERE, à la fusion, qui fut un temps totale, du service ordinaire des ponts et chaussées, service de l'Etat, et du service vicinal des ponts et chaussées, service du département. Pour des raisons notamment pratiques, la confusion des services au plan départemental a survécu à la première décentralisation, avec des nuances allant de la mise à disposition de services jusqu'à la séparation fonctionnelle, en application des dispositions des articles 6 et 7 de la loi précitée du 2 décembre 1992, mais le sort des parcs a été disjoint. Le parc est resté, à part, le vecteur d'une coopération logistique ambiguë.

En définitive, dans le Dispositif de 1992, le partenariat Etat-département est resté ce qu'il a toujours été, un partenariat inégal où le département, qui devrait être considéré comme la partie prépondérante en termes

d'utilisation des ressources du parc, est néanmoins un partenaire que l'on peut, c'est selon, soit voir en situation de dépendance soit, comme l'a vu la Cour des comptes⁶, un simple client perdant le sentiment de sa qualité d'associé. Quoi qu'il en soit, on a affaire à un système dont l'équilibre est précaire : l'Etat a la maîtrise de la gestion des moyens dont dispose le parc et peut lui confier des prestations et des travaux moyennant rémunération ; le département fait également travailler le parc mais sans en avoir le contrôle ; il peut, en contrepartie, dans certaines conditions, se désengager.

1-1-3-2. – Autonomie et centralisation

Le parc est perçu et fonctionne concrètement, cela a déjà été noté, comme une « entreprise » publique ayant son unité, son champ d'action départemental, son chiffre d'affaires et ses résultats constatés dans sa comptabilité dont il résulte une assez grande variabilité de situation d'un parc à l'autre, alors que ce même parc est une simple composante d'un ensemble plus vaste de 99 services publics semblables à caractère industriel et commercial dont les opérations sont globalisées et retracées dans le même compte de commerce, avec ce que cela implique en termes d'autorisation unique de découvert, de consolidation des comptes, de fixation des effectifs autorisés par le ministère et de péréquation entre les parcs. Ainsi que l'a noté la Cour des comptes, bien que les parcs désignent d'abord un service – pour ne pas écrire un lieu – des DDE, l'inscription de l'ensemble de leurs opérations dans un cadre comptable unique centralisé, le compte de commerce, en fait un système cohérent destiné à la production de biens et de prestations.

Au demeurant, l'assimilation du parc à une entreprise a ses limites. Il lui manque la personnalité juridique et *l'affectio societatis*. La Cour des comptes note ainsi fort justement : « ...les parcs demeurent des gestionnaires de moyens, et non des entrepreneurs, puisque les investissements en matériels restent de la responsabilité des deux partenaires conventionnels qui les placent auprès des parcs en échange de redevances d'usage »⁷.

⁶ Rapport public 2002 p. 440

⁷ Rapport public 2002 p. 439

1-1-3-3. – OPA et fonctionnaires

D'autres dualités peuvent être relevées dans l'emploi d'agents sous statut ouvrier et d'autres agents sous statut fonctionnaire et, surtout, dans les missions opérationnelles dévolues aux OPA.

Si le recours à des OPA se justifie pour accomplir des tâches exigeant une technicité correspondant à leurs qualifications particulières, notamment à l'atelier, au magasin, au laboratoire, au service radio et aussi sur la route pour certains travaux nécessitant des compétences techniques particulières comme la pose et la réparation de glissières de sécurité, la justification est moins évidente lorsqu'il s'agit de travaux d'entretien ordinaire de la route qui relèvent généralement des agents d'exploitation.

L'intervention des OPA dans des activités d'entretien ordinaire de la route s'explique principalement par l'habitude, la nécessité d'occuper les OPA du secteur « Exploitation » dont l'activité peut connaître de grandes variations selon les saisons et par la recherche d'un équilibre économique au niveau du parc. Il n'en reste pas moins que lorsque les OPA, dont la situation est plus avantageuse, interviennent dans le même champ d'activité que les équipes d'agents d'exploitation, cela pose un problème de positionnement du parc.

En définitive, bien que le Dispositif de 1992 ait été adopté comme un cadre juridique permanent d'un système pour le moins original, on ne peut s'empêcher de penser que ses ambiguïtés et la précarité de son équilibre lui donnaient dès l'origine un caractère transitoire adapté à un certain état de la décentralisation.

1-2. - Les raisons d'une remise en cause

Introduction

En première analyse, leur régime original ne paraît pas avoir handicapé les parcs de l'équipement. L'activité des parcs semble avoir donné jusqu'ici globalement satisfaction à l'Etat, notamment en raison de la disponibilité des compétences techniques et des moyens matériels dont sont dotés ces entités pour l'exercice de certaines missions de service public ainsi que de leur intégration dans les DDE aux côtés des autres services routiers. Leur mode de gestion, soumis à l'impératif de l'équilibre économique et financier et qui fait appel à la comptabilité générale et à la comptabilité analytique, a aussi été mis à leur crédit et a même parfois été donné en exemple.

Le régime des parcs paraît aussi avoir globalement donné jusqu'ici satisfaction aux départements si l'on en juge par le très petit nombre de ceux qui se sont formellement désengagés en utilisant la faculté que leur ouvrent les dispositions de l'article 4 de la loi du 2 décembre 1992.

La question s'est donc posée réellement du maintien de ce régime nonobstant le changement qui résulte de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004. L'option de la modernisation du régime de 1992 était naturellement la première qui se présentait à l'esprit.

Après y avoir très sérieusement réfléchi et en avoir débattu avec les parties prenantes, en particulier avec les représentants du personnel lors des deux premières réunions de la table ronde, j'ai acquis la conviction que le régime actuel des parcs n'a pas d'avenir.

J'ai tout d'abord pris en considération les critiques qu'avait suscitées et les interrogations que soulevait ce régime. Comme on le verra plus loin, ces critiques et ces interrogations font apparaître sa vulnérabilité d'un point de vue juridique et économique. Cela étant, si l'environnement institutionnel était demeuré constant, le confortement du système actuel des parcs aurait pu être envisagé.

Mais, justement, l'environnement se trouve bouleversé par la loi du 13 août 2004. La transformation que provoque cette loi déséquilibre le Dispositif de 1992. Celui-ci ne présente plus vraiment d'intérêt pour l'Etat qui entreprend une réorganisation profonde de ses services routiers dans une logique de gestion dépassant le cadre départemental et pour les départements qui doivent pouvoir maîtriser les moyens de l'exercice de leurs responsabilités.

1-2-1. - Les interrogations sur la validité juridique et économique des modes d'intervention des parcs dans le cadre du Dispositif de 1992

Si le régime conventionnel paraît avoir donné jusqu'ici globalement satisfaction aux partenaires, un examen approfondi des conditions, notamment juridiques, économiques et financières, dans lesquelles les parcs interviennent conduit à une appréciation plus contrastée.

Les observations de la Cour des comptes qui ont fait l'objet d'une insertion dans son rapport public de 2002, doivent évidemment retenir l'attention.

D'une manière générale, les conditions dans lesquelles interviennent les parcs suscitent des interrogations au regard du droit communautaire et même, dans une certaine mesure, du droit interne. La viabilité économique et financière des parcs dans un environnement plus exigeant que ce que l'on avait pu penser au début des années 1990 n'apparaît pas tout à fait assurée.

1-2-1-1. - Les observations de la Cour des comptes sur « l'avenir des parcs de l'équipement »

Dans l'insertion au rapport public de 2002 consacrée à l'avenir des parcs de l'équipement⁸, la Cour des comptes aborde la question de la

⁸ p. 438 à 455

confrontation du système des parcs à « l'extension du droit de la concurrence », s'inquiète des menaces pesant sur la viabilité économique de ce système et met en cause la façon dont les moyens des parcs sont employés.

La Cour note tout d'abord une altération de l'esprit qui inspire le régime conventionnel. Certes, deux⁹ départements seulement se sont désengagés formellement de ce régime, mais plusieurs autres « *ne semblent voir dans le parc qu'un prestataire parmi d'autres, dont la compétitivité, la disponibilité ou la performance sont appréciées au regard de ses concurrents* ». Pour la Cour, l'un des signes forts de ce changement d'état d'esprit serait la réduction des investissements des départements que reflète la diminution de 13%, entre 1995 et 2000, du produit des redevances d'usage versées aux départements¹⁰.

La Cour rappelle ensuite que « *la plupart des prestations des parcs relèvent, par nature, du secteur concurrentiel* » et se réfère à l'avis rendu le 8 décembre 1999 par le Conseil de la concurrence¹¹ pour relativiser la portée du régime institué par la loi du 2 décembre 1992. Le régime conventionnel ne dispenserait les cocontractants ni du respect de règles minimales de concurrence ni de fixer des tarifs reflétant les coûts de production réels. « *Cette dernière exigence pose un défi aux parcs, puisque ceux-ci (...) ne répercutent pas dans leurs prix la totalité des charges qu'ils supportent, alors même que ces dernières pourraient être connues avec précision si la comptabilité analytique mise en place depuis quinze ans sous forme informatique était correctement utilisée* ».

La Cour note que des charges d'exploitation, dites « supplétives », ne sont pas prises en compte dans les tarifs. Ces charges sont essentiellement des dépenses de personnel. D'une part, les rémunérations des personnels fonctionnaires – 13 % des effectifs - qui exercent dans les parcs des fonctions administratives et d'encadrement sont supportées par l'Etat. D'autre part, si, à l'inverse, les rémunérations des OPA formellement acquittées par l'Etat sont intégralement remboursées par les parcs au budget général via le compte de commerce, et donc prises en compte dans les coûts des prestations rendues, la cotisation supportée par les parcs au titre des pensions des OPA ne représente qu'un tiers de la cotisation acquittée par l'Etat au fonds de soutien des pensions des ouvriers. Le solde est pris en charge par le budget général. Le montant des charges de

⁹ Trois à présent

¹⁰ L'interprétation de cette tendance est peut-être moins simple que ne le croit la Cour. Dans une certaine mesure, l'Etat a pu se substituer aux départements dans le rôle d'investisseur en contrepartie d'une hausse du barème.

¹¹ Avis n 99-A-21

personnel ainsi omises en 2001 aurait représenté 75 M€, soit 10% du chiffre d'affaires.

La Cour met aussi en évidence l'irrégularité de la situation des parcs au plan fiscal. Compte tenu de la nature de leurs activités, ils sont passibles de la taxe sur la valeur ajoutée (sauf pour ce qui concerne les opérations effectuées pour l'Etat) et de la taxe professionnelle. Leur non assujettissement « *fait peser sur la viabilité du régime économique des parcs une incertitude majeure : une majoration des prix du taux de la TVA serait en effet de nature à remettre sensiblement en cause leur compétitivité* ». L'assujettissement à la TVA remettrait en outre en cause le principe du barème de prix unique.

C'est, en définitive, sur une note pessimiste que la Cour conclut son examen de la comptabilité analytique de 21 parcs représentatifs de l'ensemble des parcs de France : « *pour 60% des parcs de l'échantillon (...), la tarification actuelle des prestations et le niveau d'activité ne permettraient pas de couvrir les charges supplétives. En l'état, donc, il y a lieu de penser qu'une partie non négligeable des parcs n'est pas à même d'assurer des prestations dans des conditions de vérité des prix qu'évoquait le Conseil de la concurrence dans son avis de décembre 1999* ». En définitive, la Cour des comptes estime que la viabilité économique des parcs, en dehors du régime conventionnel de prix négociés, serait incertaine¹².

1-2-1-2. - Les interrogations sur la solidité du régime de 1992 au regard des exigences du droit de la concurrence et du droit des marchés publics

Il serait illusoire de s'attacher à l'idée qu'en adoptant la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992, le Parlement français a régi complètement les parcs de l'équipement et que l'onction législative fait échapper leurs activités au droit de la concurrence et du droit des marchés publics.

La loi du 2 décembre 1992, en tant qu'elle est relative aux parcs de l'équipement, est une loi fonctionnelle. Elle définit un régime conventionnel ou, à défaut, forfaitaire, de recours aux parcs par les départements et les conditions dans lesquelles ces derniers participent aux

¹² Rapport 2002 p. 439

investissements et au financement de ces structures de l'Etat. Si elle rappelle que les opérations des parcs - qu'elle qualifie d'industrielles et commerciales - sont retracées dans le compte de commerce ouvert par la loi de finances pour 1990, elle ne comporte pas de dispositions substantielles relatives au régime juridique de ces activités qui ne sont d'ailleurs pas énumérées. La simple mention de l'expression de « service public », sans précision sur le contenu du service public, n'a guère de portée normative. Le cadre législatif des parcs de l'équipement est à tout le moins incomplet.

En tout état de cause, la loi nationale serait impuissante à préserver le système des parcs des contraintes du droit de la concurrence et du droit des marchés publics. Une loi contrevenant au droit communautaire ne peut recevoir application¹³. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'inscrit dans la ligne de celle de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) selon laquelle la primauté du droit communautaire fait obligation aux Etats membres de ne pas prendre, de ne pas maintenir en vigueur ou de laisser inappliquées les dispositions de leur droit national susceptibles d'éliminer les effets utiles des règles communautaires, en particulier des règles de la concurrence.

Or, on peut avoir de sérieux doutes sur le respect, par le système des parcs de l'équipement, des exigences du droit de la concurrence et du droit des marchés publics.

Il est certain qu'en droit économique les parcs doivent être regardés comme des entreprises, c'est à dire des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement¹⁴. On peut se demander d'ailleurs si, d'un point de vue communautaire, la consolidation que réalise le compte de commerce et l'appartenance de tous les parcs à une seule personne morale, l'Etat, n'inciteraient pas à considérer l'ensemble des parcs comme une entreprise unique intervenant, par ses établissements départementaux, sur des marchés nationaux de services, de fournitures et de travaux liés à la route lors même que les clients ont des besoins locaux.

Qu'il soient regardés comme des entreprises multiples ou comme des unités d'une entreprise unique, les parcs ont été investis par la loi du 2 décembre 1992, quoique de manière bien vague, d'une mission de service public ou, pour le dire avec les mots de Bruxelles, d'une mission d'intérêt économique général.

¹³ Conseil d'Etat, sect., 20 mai 1998, *communauté de communes du Piémont de Barr*, rec., p 202.

¹⁴ CJCE, 23 avril 1991, *Höffner et Elner c/ Macrotron*, aff. C-41/90, rec. 1991 p. I-1979, pt 21

Dans l'optique du droit de la concurrence, l'intervention des parcs doit être appréhendée en distinguant selon la situation des clients.

Les activités exercées en faveur de l'Etat sont des opérations internes qui échappent complètement au droit de la concurrence. A l'inverse, dans le silence de la loi, celles exercées en faveur des autres personnes publiques et privées, notamment les communes et groupements de communes, y sont entièrement soumises.

La question est plus délicate pour ce qui concerne les activités exercées en faveur des départements. Il faut tout d'abord distinguer celles qui le sont hors convention et hors forfait de celles qui le sont dans le cadre de la convention prévue par l'article 3 de la loi du 2 décembre 1992 ou du forfait prévu par cet article. Il n'y a aucune raison de droit que les premières ne soient pas soumises au droit de la concurrence.

S'agissant des activités exercées dans le cadre de la convention ou du forfait, la loi a créé au profit des parcs un droit quasi-exclusif dans la mesure où la commande du département est canalisée – sauf recours au droit de désengagement progressif – vers le parc. La question qui se pose est celle de la solidité, au regard du droit communautaire, de cet octroi d'un droit quasi-exclusif dans le cadre du régime conventionnel dont on a vu qu'il constitue le cœur du système des parcs.

Pour pouvoir bénéficier d'un régime dérogatoire aux libertés fondamentales posées par le Traité CE en matière de marché intérieur, l'atteinte à la concurrence doit être nécessaire à l'accomplissement par une entreprise de sa mission d'intérêt économique général. Selon la jurisprudence de la CJCE, il faut que, faute de droits spéciaux ou exclusifs¹⁵, « *il soit fait échec à l'accomplissement des missions particulières imparties à l'entreprise, telles qu'elles sont précisées par les obligations de service public pesant sur elle* »¹⁶ ou que « *le maintien de ces droits soit nécessaire pour permettre à leur titulaire d'accomplir les missions d'intérêt économique général qui lui ont été imparties dans des conditions économiquement acceptables* »¹⁷. En outre, l'atteinte aux

¹⁵ Les droits exclusifs ont été définis à l'article 2, 1., f, de la directive 2000/52/CE de la Commission comme étant « *des droits accordés par un Etat membre à une entreprise ou à un nombre limité d'entreprises de tout instrument législatif, réglementaire et administratif, qui lui réservent le droit de fournir un service ou exercer une activité sur un territoire donné* ». La limitation de concurrence entraînée par l'octroi de droits exclusifs participe à la viabilité économique de l'organisme chargé d'assurer la prestation d'intérêt général.

¹⁶ CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ France*, aff. C-159/94 pt 95

¹⁷ CJCE, 17 mai 2001, *TNT Traco Spa*, aff. C-340/99 pt 54

règles de concurrence ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour garantir la bonne exécution de la mission. La Cour vérifie que, pour les entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, « l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie à l'entreprise ne peut être assurée que par le maintien de tels droits »¹⁸.

Cette stricte proportionnalité entre l'atteinte aux règles de la concurrence et le but d'intérêt général poursuivi concerne notamment le financement du service. A cet égard, la jurisprudence de la Cour de justice a posé qu'une aide financière publique ne contrevient pas au droit communautaire si elle n'est que la contrepartie d'obligations de service public. Mais quatre conditions doivent être remplies : l'entreprise doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public préalablement et clairement définies, les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée doivent avoir été préalablement établis de manière objective et transparente, le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les surcoûts occasionnés par les obligations de service public sans exclure la réalisation d'un bénéfice raisonnable et le bénéficiaire doit être choisi dans le cadre d'une procédure de marché public ou, à défaut, le niveau de compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne¹⁹.

Le Dispositif de 1992 ne semble pas satisfaire à toutes ces exigences. En l'absence de précision sur les missions d'intérêt économique général des parcs, il ne serait pas aisé de justifier que le maintien d'un droit quasi-exclusif est nécessaire et proportionné pour leur permettre d'accomplir de telles missions et que l'objectif d'intérêt général ne peut être atteint, pour des raisons techniques, économiques ou juridiques, que par l'octroi de ce droit. Compte tenu des charges non prises en compte dans les prix facturés et, par voie de conséquence, dans l'équilibre tant de leurs propres comptes que du compte de commerce, les parcs ne font pas la preuve de leur aptitude à satisfaire par eux-mêmes la demande. A ce sujet, on voit bien que, d'une façon générale, leur mode de financement ne permettrait pas de regarder comme remplies les conditions posées par la jurisprudence *Altmark Trans* pour la compensation des surcoûts liés aux obligations de service public, étant observé au demeurant que ni les surcoûts ni les obligations de service public ne sont précisément identifiés et évalués.

Les insuffisances sont tout aussi patentes au regard du droit des marchés publics. D'une part, les conventions conclues avec les départements

¹⁸ CJCE, 23 mai 2000, *Entreprenorforeningens Affalds/Miljoserktion*, aff C-209/98 pt 74

¹⁹ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff C-208/00

apparaissent comme des accords-cadres au sens du 5 de l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE²⁰ qui portent, il convient de le noter au passage, sur des montants généralement supérieurs aux seuils mentionnés dans cette directive. Elles ne pourraient être regardées comme incontestables au regard du droit communautaire que pour autant que le droit quasi-exclusif dont elles constituent la réalisation ait lui-même été institué par la loi du 2 décembre 1992 en conformité avec le droit communautaire. Il a été vu ci-dessus que la démonstration n'en était pas vraiment apportée. D'autre part, aucune dérogation n'apparaît possible aux règles communautaires de droit commun pour ce qui concerne l'exécution de travaux et la fourniture de produits²¹. Enfin, pour ce qui concerne les prestations rendues à d'autres personnes publiques que les départements, le défaut de transparence des coûts ne permet pas de regarder comme remplies les conditions posées par la jurisprudence du Conseil d'Etat issue de l'avis contentieux du 8 novembre 2000 *société Jean-Louis Bernard Consultants* pour permettre aux parcs d'intervenir régulièrement sur ces marchés. Selon cette jurisprudence, l'attribution d'un marché à une personne publique suppose, d'une part, que le prix proposé 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 et, d'autre part, que cette personne publique n'ait pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'elle 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'elle puisse en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié.

1-2-2.- Le Dispositif de 1992 n'a plus d'avenir

Les développements qui précèdent sur la validité des modes d'intervention des parcs de l'équipement selon le Dispositif de 1992 montrent la vulnérabilité de ce dispositif ; ils ne le disqualifient pas. Si bien que la question se pose, à ce stade de l'analyse, de savoir comment il pourrait être juridiquement conforté.

²⁰ La directive 2004/18/CE est entrée en vigueur le 30 avril 2004 mais le délai de transposition n'expire que le 31 janvier 2006, date à laquelle prendra effet l'abrogation des directives 92/50/CEE, 93/36/CEE et 93/37/CEE. Dans un exercice où c'est l'avenir qui doit être considéré, il n'est fait référence qu'à la directive 2004/18/CE.

²¹ Lorsqu'ils se livrent à des activités de négoce de produits d'entretien des routes, notamment de sel, les parcs jouent le rôle de « centrales d'achat » au sens du 10 de l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE.

Les voies et moyens d'un confortement du Dispositif de 1992 sont ceux qui permettraient de remédier aux faiblesses et aux lacunes qui viennent d'être mises en lumière : identification précise et concrète dans des textes de niveau adéquat des missions de service public confiées aux parcs de l'équipement, limitation du champ du régime conventionnel Etat-département aux seules missions de service public, intégration des charges non prises en compte dans l'assiette des prix facturés sauf à démontrer, dans le cas du barème conventionnel, que la non prise en compte de ces charges compense des surcoûts d'obligations de service public dûment identifiées pour ce qui concerne les obligations et évalués pour ce qui concerne les surcoûts, régularisation de la situation fiscale des parcs, mesures permettant aux parcs, pour les prestations rendues hors du cadre conventionnel Etat-département, de respecter les conditions, énumérées par la jurisprudence, dans lesquelles un organisme public peut se porter régulièrement candidat à un marché public.

Une révision en ce sens du Dispositif de 1992 ne serait pas sans conséquences sur le niveau d'activité et la répartition des activités des parcs, et donc sur le format de ceux-ci et les effectifs employés. Le rapport VALERE note que les activités que l'on peut identifier comme réellement de service public – interventions en situation d'urgence et activités liées à la sécurité routière et à la viabilité hivernale pour l'essentiel – ne représentent qu'une partie probablement non majoritaire des activités des parcs. Proposant des scénarii d'évolution basés sur la révision du Dispositif de 1992, les auteurs du rapport susmentionné font apparaître qu'elle se traduirait par d'importantes baisses d'effectifs.

Je n'ai pas jugé nécessaire d'approfondir la voie de la révision du Dispositif de 1992, non pas seulement parce que cette voie apparaît étroite et peu prometteuse mais surtout parce que le maintien de ce Dispositif, tel qu'il est conçu, ne me paraît à présent plus présenter de réel intérêt tant pour l'Etat que pour les départements.

1-2-2-1.- Le maintien du Dispositif de 1992 ne présente désormais plus de réel intérêt pour l'Etat

Les transferts dans le domaine public départemental de routes jusqu'ici classées dans le domaine public national auront pour effet de déstabiliser le Dispositif de 1992.

Venant après le déclassement massif de routes nationales opéré en 1972, le nouveau déclassement d'environ 20 000 km de routes nationales qui doit intervenir en 2006 ne laissera subsister, hors autoroutes concédées, qu'environ 10 000 km de routes d'intérêt national ou européen contre plus de 380 000 km de routes départementales. Selon le rapport VALERE, qui a effectué une projection en fonction de l'état futur du réseau en supposant constants les autres paramètres qui gouvernent la répartition du chiffre d'affaires des parcs, la part des départements devrait globalement excéder 70 % de l'activité des parcs²². Ce taux devrait être dépassé (80 % ou davantage) dans une bonne moitié des départements où le linéaire de routes d'intérêt national ou européen n'excèdera pas 50 km, et tout particulièrement, évidemment, dans ceux de ces départements où il n'y aura que très peu, ou pas du tout, de routes d'intérêt national ou européen. Dans ces conditions, la précarité de l'équilibre évoqué dans la section 1-1-3 et la fragilité du régime de l'intervention des parcs évoqué dans la section 1-2-1 en seront encore accentuées jusqu'à l'absurde.

Il faut aussi tenir compte de l'impact de la réorganisation des services routiers de l'Etat. Dans la nouvelle structuration des services routiers que l'Etat envisage, articulée autour de services regroupés dans des directions interrégionales - dont des services de gestion de la route gérant un réseau constitué d'itinéraires et nœuds complets - le parc ne pourra de toutes façons plus être conçu comme un élément de la DDE.

Selon le rapport VALERE : « *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 un atelier ayant pour champ d'action un*

²² Selon le rapport VALERE (projections) : Départements : 71,2 % ; Etat : 15,9 % ; Communes et Tiers : 12,9 %

itinéraire donné de plusieurs centaines de kilomètres 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)».

En définitive, on voit mal quel intérêt aurait l'Etat à conserver dans ses structures, à financer et à doter en personnel administratif un parc de l'équipement qui ne répondrait pas à ses besoins propres. Le maintien du Dispositif de 1992, celui-ci serait-il révisé, équivaut à programmer la disparition des parcs de l'équipement.

1-2-2-2. – Le maintien du Dispositif de 1992 n'est pas compatible avec la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004

Le parc de l'équipement, qui peut déjà être regardé comme une curiosité dans le cadre institutionnel de la première décentralisation, serait une anomalie dans le cadre institutionnel résultant de la deuxième décentralisation.

Le contexte de la loi du 13 août 2004 est très différent de celui de la loi du 2 décembre 1992. Une logique de séparation organique succède à une logique de partenariat privilégié s'accommodant, au plus, d'une séparation fonctionnelle dans le régime dit de l'article 7. Dans la nouvelle logique, les transferts de compétences entraînent les transferts de services correspondants. Les élus, responsables devant leurs électeurs de l'exercice des compétences transférées, doivent avoir la maîtrise des équipes et des moyens matériels nécessaires à cet exercice. La situation paradoxale de parcs travaillant de façon très prépondérante – et parfois quasi-uniquement – pour les départements et qui demeureraient néanmoins des services de l'Etat apparaît intenable dans la durée.

En outre, le régime conventionnel, dont on a vu qu'il était juridiquement vulnérable dans la situation actuelle, où la part du volume d'activité global des parcs pour le compte des départements est de l'ordre de 57 %, le serait bien davantage si cette part excédait 70%.

En d'autres termes, le régime conventionnel du Dispositif de 1992 n'est cohérent ni avec la logique de la loi du 13 août 2004 ni avec la situation concrète qui résultera de la mise en œuvre de cette loi. Sa pérennisation n'est pas une perspective réaliste.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Ma conviction forte du caractère inéluctable de l'abandon du Dispositif de 1992 me conduisait à rechercher quelles pouvaient être les perspectives d'évolution. J'ai mené cette réflexion sans préjugé et sans autre objectif que celui fixé dans la lettre de mission : faire « des propositions adaptées à l'exécution du service public routier, demain, par l'Etat et les départements, sur leurs réseaux respectifs ».

Dans cet esprit, j'ai essayé de cerner les aspects majeurs du problème que pose toute évolution, en particulier l'apport des parcs à l'exécution du service public routier, les besoins actuels et futurs des départements et de l'Etat à la satisfaction desquels peuvent être employées les ressources des parcs, la dimension sociale que ne peut manquer de revêtir toute évolution des parcs, la diversité des situations selon les départements, le volet financier...

Cette recension et les échanges de vues que j'ai eus avec les parties prenantes tant à Paris qu'au cours de mes déplacements dans les départements, m'ont amené à essayer de définir les conditions dans lesquelles la mutation des parcs pourrait réussir, c'est à dire, en bref, les conditions qui doivent être remplies pour, à enveloppe financière globale constante, atteindre l'objectif précité d'adaptation au nouveau cadre d'exécution du service routier en répondant aux besoins des gestionnaires des routes, valoriser les ressources que l'on trouve dans les parcs et donner aux personnels des garanties suffisantes quant à leur situation statutaire et à leur emploi.

Les conclusions provisoires qui suivent résultent de l'analyse de ces conditions d'une mutation réussie des parcs de l'équipement.

Il s'agit, il faut encore le répéter, de conclusions provisoires. Il serait, en effet, prématuré de faire dès à présent des propositions définitives. D'une part, certains éléments du problème ne sont pas encore connus avec suffisamment de précision. Il en est ainsi par exemple des besoins de

l'Etat - de ces futures directions interrégionales des routes - qui pourraient être satisfaits de préférence par l'emploi des ressources en professionnels et en moyens que détiennent les parcs. D'autre part, le processus de concertation doit se poursuivre et même prendre un nouveau tour en se fondant sur un document d'orientation suffisamment précis pour permettre d'approfondir le débat. Il appartiendra aux parties prenantes de faire des observations, de soulever des objections ou de faire des suggestions. Il sera alors temps, mieux informé, de faire des propositions conformément à la lettre de mission.

2-1. – Les conditions de la réussite d'une mutation des parcs de l'équipement

2-1-1. – Prendre la mesure de l'apport des parcs de l'équipement à l'exécution du service public de la route

Il ne serait guère sérieux de décider de l'avenir des parcs sans apprécier, de manière plus qualitative qu'à travers des statistiques et une description générale de leurs activités, ce qu'ils apportent à l'exécution du service public de la route, les ressources qu'ils mettent en oeuvre, leur utilité propre, la qualité de leur management, leurs points forts et leurs points faibles.

Le cœur de métier est, aujourd'hui comme hier, de mettre à la disposition des autorités en charge du réseau routier national et départemental des matériels spécifiques adaptés aux interventions sur ce réseau (saleuses saumureuses, chasse-neige et fraises à neige, balayeuses, élagueuses, équipements de réalisation de signalisation et autres véhicules techniques...), d'entretenir et de gérer ces matériels compte tenu des contraintes de disponibilité qu'impose le principe de continuité du service public. A cette fin le parc dispose d'un atelier en mesure non seulement

d'assurer des opérations d'entretien courant, comme le ferait un garage du secteur privé, mais aussi d'effectuer des opérations de réparation ou d'adaptation du matériel impliquant, dans certains cas, la réalisation de pièces spécifiques au moyen de techniques et d'outillages relevant de la mécanique générale – tournage, fraisage, ajustage – de l'électromécanique, de la chaudronnerie etc...et d'intervenir pour répondre aux besoins à quelque moment que ce soit.

Le parc, c'est aussi, il faut le rappeler, une mise en commun de ces équipements par l'Etat et le département, une mise en commun grâce à laquelle peut être atteinte, à des coûts d'investissement raisonnables pour chaque partenaire, une dimension opérationnelle suffisante pour répondre à tout moment aux besoins du service public d'entretien de la route, notamment en période hivernale ainsi qu'en cas d'incident ou événement grave affectant la route ou de situation exceptionnelle (crues, tempêtes, tremblements de terre...).

Pour assurer les missions que lui confient les gestionnaires de la route, le parc dispose de professionnels détenant les qualifications leur permettant de maîtriser diverses techniques tant pour des travaux d'ateliers qui viennent d'être évoqués – moteurs, électricité, carrosserie, chaudronnerie, peinture - qu'en matière d'appareillages électromagnétiques et électroniques, de travaux de laboratoire – contrôle des terrassements, des chaussées, des ouvrages d'art - de développement et de maintenance d'un réseau radio et aussi dans le domaine de l'exploitation de la route.

Dans ce dernier domaine, les OPA exécutent notamment des travaux de viabilité hivernale et des travaux de sécurisation de la route très exigeants du point de vue de la disponibilité des équipes et de la qualité de la réalisation, comme la pose et la réparation de glissières ou l'intervention après un incident. Je peux évoquer ici l'exemple qui m'a frappé de l'intervention très rapide, sur la RN 138, au cours de l'été 2003, deux heures à peine après qu'une tempête eut couché les arbres sur la voie, de l'équipe du parc d'Indre-et-Loire qui a, munie des équipements appropriés, débarrassé la voie et réparé les glissières de sécurité en un minimum de temps.

Ces professionnels ouvriers et techniciens non fonctionnaires, les OPA, ne sont pas recrutés par le moyen des concours classiques de la fonction publique, mais selon des procédures spécifiques sur la base de qualifications techniques répondant exactement aux exigences du poste vacant.

La position singulière du parc fonctionnant comme une quasi-entreprise a favorisé la formation d'une culture de gestion que l'on ne trouve que rarement dans le secteur public. Exécutant des opérations industrielles et commerciales, les parcs doivent tenir non seulement une comptabilité administrative (budgétaire), mais aussi une comptabilité générale et, pour connaître la structure de leurs coûts, une comptabilité analytique. Ils utilisent à cette fin divers logiciels de gestion interactifs avec l'outil de gestion intégré des parcs MR4G.

Au-delà, de ces aspects techniques de gestion et d'analyse économique de leurs modes d'intervention, il faut retenir la formation à la culture de la gestion – les parcs doivent équilibrer leurs comptes d'exploitation et de trésorerie, ce qui veut dire ajuster leurs programmes d'investissement et de recrutement ainsi que leurs coûts d'exploitation à leurs volumes d'activité - et, au-delà et de plus en plus, à une culture de la qualité.

Il ressort à cet égard des travaux du groupe présidé par M. VALERE que la quasi-totalité des parcs ont mis en place un contrôle de gestion ainsi que des méthodes de management associant les cadres du parc, et même parfois l'ensemble du personnel, à l'exploitation des résultats.

S'agissant de la qualité, plus de la moitié des parcs ont initié une démarche qualité par la désignation d'un responsable qualité. A ce jour, quinze parcs sont allés au bout de la démarche en obtenant une certification ISO 9001.

Les parcs sont également engagés dans des démarches de prévention des risques et des atteintes à l'environnement (plus de 80 % des parcs maîtrisent le recyclage des matières dangereuses).

La situation est, il est vrai, variable d'un parc à l'autre. Tous les parcs ne sont pas au même niveau d'équipement, de performance opérationnelle et de qualité de la gestion. J'ai pu moi-même m'en rendre compte lors des déplacements sur le terrain que j'ai effectués en juin 2005. En bref, mais l'on pouvait s'y attendre, il faut nuancer, selon les parcs et selon tel ou tel aspect de la gestion des parcs, l'appréciation que l'on peut avoir de la qualité de leur apport au service public de la route.

Cela étant, la nuance ne saurait masquer qu'aujourd'hui le parc est un outil de service public disponible partout et à tout moment et qu'il apparaît, dans son mode de gestion, comme une référence à l'avant-garde de la gestion publique.

2-1-2. – Prendre en considération la dimension humaine et sociale d'une mutation des parcs

La nécessité de prendre en considération la dimension humaine et sociale de l'évolution des parcs n'appelle pas de longs développements tant elle est évidente. Il convient tout de même de rappeler que le nombre de personnes concernées par l'évolution des parcs est important. Sont employés dans les parcs plus de 6 000 OPA et près d'un millier de fonctionnaires auxquels il faut ajouter plus de 2 000 OPA affectés hors des parcs dont la situation statutaire est liée à celle de leurs collègues.

La perspective d'un changement dont ils ignorent l'ampleur et l'orientation inquiète naturellement tous ces agents.

Les OPA des parcs sont tout d'abord inquiets pour leur emploi.

Le décret du 21 mai 1965 précité traite, dans son article 29, de l'hypothèse de « *congédiement motivé par la réduction des effectifs* ». Dans ce cas, « *les suppressions d'emplois portent d'abord sur les ouvriers stagiaires, ensuite sur les ouvriers confirmés, enfin sur les ouvriers admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928* ». Il est vrai que le même article 29 énonce que « *dans le cas de suppression d'emplois, les ouvriers atteints par la mesure sont affectés, autant que possible, à un autre service dépendant de l'administration des ponts et chaussées, de préférence dans le département où ils étaient employés* ». Mais cette disposition ne constitue pas une garantie absolue puisque il est dit à l'alinéa suivant que l'ouvrier est licencié si une nouvelle affectation est impossible. En d'autres termes, juridiquement, les OPA peuvent être licenciés et ils le savent.

Cela étant, je suis convaincu, sur la base des informations dont j'ai pu disposer, que l'évolution peut – et doit – être conduite sans aucun licenciement. Le licenciement d'OPA n'est pas, dans ce rapport, une hypothèse de travail.

En revanche, des changements d'affectation et des évolutions professionnelles procédant d'adaptations aux transferts de compétences et à la réorganisation des services routiers de l'Etat ne peuvent être exclus

par avance. Ils pourraient, dans certains cas, se révéler nécessaires. Il importerait alors de veiller à limiter ces mouvements à ce qui serait jugé strictement indispensable et de prévoir des mesures d'accompagnement.

Il convient aussi de garder à l'esprit que toute évolution statutaire est susceptible d'avoir un effet sur la situation de l'ensemble des OPA, dans et hors les parcs, et sur leur régime de retraite. Aujourd'hui le « statut » d'OPA procure, comme il a été vu plus haut, un certain nombre d'avantages et de garanties - surtout en matière de rémunération, de promotion professionnelle et de retraite - auxquels les OPA sont légitimement attachés. C'est une donnée qui ne doit évidemment pas être négligée.

Il convient enfin d'évoquer la situation des fonctionnaires qui travaillent dans les parcs. Ceux-ci s'interrogent notamment sur les conditions dans lesquelles ils pourraient participer, dans l'incertitude où ils se trouvent quant à l'avenir des parcs, à la bourse aux postes qui va être mise en place pour l'ensemble des fonctionnaires des services déconcentrés du ministère.

2-1-3. – Penser la mutation des parcs en fonction des besoins réels des gestionnaires des routes

C'est l'adaptation aux besoins réels des gestionnaires des routes, qu'il s'agisse des autorités de l'Etat ou des responsables des départements, qui doit guider l'évolution des parcs.

Or, au moment où ces lignes sont écrites, ces besoins sont très imparfaitement connus. La consistance exacte du réseau routier transféré à chaque département n'a pas encore été fixée par décret en Conseil d'Etat. L'Etat a lancé la réorganisation de ses services, mais la définition de ses futures directions interrégionales des routes n'en est encore qu'au stade de la préfiguration. Quant aux responsables des départements, il m'est apparu que s'ils avaient, pour nombre d'entre eux, entamé une réflexion sur l'utilisation future des ressources de leur parc, cette réflexion devait être poursuivie et ne pourrait l'être qu'une fois connu un projet de cadre d'évolution des parcs et arrêtée la délimitation exacte des réseaux national et départementaux.

Il n'est donc possible, à ce stade, que de raisonner sur des hypothèses.

Parmi ces hypothèses, il en est deux, très générales il est vrai, qui ne peuvent pas ne pas être prises en considération.

La première est celle selon laquelle la conception du département comme un client et co-investisseur devrait s'effacer derrière une autre conception qui verrait le département assumer une responsabilité forte dans la gestion des ressources du parc, établir d'autres modes de relation avec le parc et rechercher peut-être des synergies avec ses propres services.

La seconde est celle selon laquelle l'Etat peut continuer à avoir besoin d'utiliser les ressources aujourd'hui détenues par les parcs, mais selon d'autres modalités que celles actuellement en vigueur du fait de la réorganisation de ses services routiers.

2-1-4. – Ne pas négliger les contraintes juridiques

Le contexte juridique dans lequel les parcs interviennent a été analysé dans le paragraphe 1-2-1-2. Il ressort de cette analyse qu'un organisme public qui effectue pour le compte de tiers des opérations industrielles ou commerciales du type de celles qu'effectuent les parcs est soumis aux règles de la concurrence et de la commande publique sous réserve des atteintes qui peuvent légalement y être apportées pour les besoins du service public. Nous avons vu que, d'une part, les dérogations aux règles communautaires de la concurrence dans l'exercice des missions d'intérêt économique général sont limitées et proportionnées aux besoins du service public et que, d'une manière générale, la matière est strictement encadrée. D'autre part, l'attribution d'un marché public à un organisme public n'est légalement possible que si celui-ci détermine les prix qu'il propose en prenant en compte l'ensemble de ses coûts directs et indirects et s'il ne bénéficie pas d'un avantage découlant des ressources qui lui sont allouées au titre de sa mission de service public. Enfin, il convient de ne pas oublier que la réalisation d'opérations industrielles et commerciales entraîne normalement l'assujettissement aux impôts commerciaux (TVA, taxe professionnelle et impôt sur les sociétés).

Cela étant, tant le droit de la concurrence que celui des marchés publics et le droit fiscal ne reçoivent application que pour autant que l'organisme public effectue des opérations externes, c'est à dire au profit ou pour le compte d'une personne publique ou privée qui est un tiers par rapport à lui. Les opérations internes ne sont pas soumises à ces contraintes juridiques²³.

Il en résulte, pour le parc, que s'il devait être placé dans la situation d'un opérateur – d'une entreprise publique en droit communautaire – il devrait être tenu compte des contraintes juridiques susmentionnées, alors qu'elles seraient sans portée dans le cas d'un parc qui effectuerait essentiellement des opérations internes parce qu'il serait organiquement un service de la collectivité publique gestionnaire du réseau routier principalement considéré.

La notion d'opérations internes a, il est vrai, été étendue à des opérations effectuées par une entité « in house ». Constitue une telle entité, une entité entièrement détenue par une collectivité publique qui est juridiquement distincte du donneur d'ordre – le « pouvoir adjudicateur » en termes communautaires - mais sur laquelle ce dernier exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, et qui réalise l'essentiel de son activité avec le pouvoir adjudicateur considéré²⁴. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relative aux prestations « in house » est toutefois très stricte puisqu'elle exclut celles rendues par une société d'économie mixte lors même que le pouvoir adjudicateur détient une partie de son capital²⁵.

²³ « 48. Une autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, a la possibilité d'accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, administratifs, techniques et autres, sans être obligée de faire appel à des entités externes n'appartenant pas à ses services. Dans un tel cas, il ne peut être question de contrat à titre onéreux conclu avec une entité juridiquement distincte du pouvoir adjudicateur. Ainsi, il n'y a pas lieu d'appliquer les règles communautaires en matière de marchés publics. » CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle, n° C-2603.

²⁴ CJCE, 18 novembre 1999, Teckal srl c/ Commune di Viano et AGAC ;

²⁵ CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle précité.

2-1-5. – Tenir compte de la diversité des situations des parcs selon les départements

J'ai pu constater une très grande disparité des situations entre les départements. Cette disparité résulte tout d'abord de la géographie départementale : le caractère rural ou urbain, montagnard ou de plaine, de passage ou enclavé du territoire... Elle n'est pas sans lien avec l'état du réseau routier. Dans ces cadres départementaux, les responsables des parcs ont développé au fil des ans, en fonction des commandes qui leur étaient adressées, des politiques plus ou moins sages, plus ou moins ambitieuses, plus ou moins efficaces qui ont diversement façonné les parcs. Il s'ensuit que l'on trouve aujourd'hui des parcs de taille différentes, dont le chiffre d'affaires est réparti différemment selon les clients et selon les natures d'activité, qui interviennent dans des départements où le linéaire de routes nationales ira, selon les cas, de 0 à plusieurs centaines de kilomètres, qui ont engagé ou non une démarche de qualité, qui sont plus ou moins performants, dont la gestion est plus ou moins bonne, etc...

Toutes ces différences n'ont pas la même incidence sur les perspectives d'évolution. Certaines d'entre elles devraient peser sur ces perspectives et doivent faire l'objet d'une mention particulière.

La première est celle qui tient au maintien ou non, après transfert, de routes d'intérêt national ou européen dans le département.

Dans le cas d'un département comme le Gers, qui devrait conserver deux routes nationales – dont celle permettant d'acheminer les pièces de fuselage de l'A 380 - comptant au total plus de 200 km, et où le linéaire transféré devrait représenter à peine une trentaine de km, les besoins de l'Etat en ressources du parc ne devraient normalement guère varier, à court terme, en volume. La manière de les satisfaire pourraient toutefois changer du fait de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation des services. Quoi qu'il en soit pour l'Etat, les besoins du département du Gers ne devraient couvrir demain comme aujourd'hui que 55% à 60% des capacités du parc. La situation du parc au regard de ses deux principaux donneurs d'ordre devrait évidemment être très différente dans un département comme les Alpes-Maritimes où les quelques 300 km de routes nationales actuelles pourraient être transférées au département et où l'Etat pourrait ne conserver qu'un tunnel international et très peu ou pas du tout de linéaire de route nationale. Dans ce dernier exemple, les

besoins du département devraient couvrir la quasi-totalité des capacités du parc.

L'importance de l'activité des parcs pour le compte de clients autres que le département et l'Etat varie aussi notablement. Dans nombre de départements, la part de l'activité pour le compte de tiers à la convention est infime. A l'inverse, elle peut atteindre le tiers du chiffre d'affaires dans les Côtes d'Armor et l'Ille-et-Vilaine. Il est vrai que, dans ces départements, la vente de la production d'une usine administrative joue un rôle dans la répartition du chiffre d'affaires.

Un autre différence importante entre les parcs du point de vue de leur évolution est à rechercher du côté de la répartition de leur chiffre d'affaires par nature d'activité.

Ainsi, si l'on prend l'exemple de deux départements où, après transfert, ne subsisteraient que peu ou pas du tout de routes nationales, leur situation ne peut néanmoins être considérée comme semblable s'ils ont développé différemment leurs activités. C'est le cas des parcs des Alpes-Maritimes et d'Indre-et-Loire. Le premier a surtout développé une activité de location-entretien de véhicules et engins, qui représente 81 % de son chiffre d'affaires, alors que le second est un parc où l'activité de travaux d'exploitation de la route est prépondérante : elle représente 60 % de son chiffre d'affaires. Du point de vue de l'adaptation de l'outil et des ressources humaines à une évolution des besoins, la configuration actuelle du parc est une donnée à prendre en compte.

Il y a aussi une différence notable de situation entre un département où la viabilité hivernale est une préoccupation majeure et un département qui n'est que peu concerné par les rigueurs de l'hiver.

Il est possible d'inférer à ce stade que si la disparité des situations entre les départements n'implique pas l'exclusion d'une solution commune, elle appelle sans doute des ajustements locaux et une procédure de mise en œuvre qui permette de tels ajustements.

2-1-6. – Envisager la mutation des parcs dans une perspective dynamique

Compte tenu des transformations dans la répartition des compétences en matière de routes et des réorganisations que ces transformations appellent, il apparaît hautement improbable que la mutation des parcs puisse, quelle que soit la solution finalement retenue, s'opérer du jour au lendemain. Il convient de penser cette mutation dans le temps. Une phase de transition devrait être nécessaire.

Ces considérations conduisent à envisager l'évolution des parcs non pas dans le prolongement de données actuelles qui seraient seulement affectées mécaniquement par les transferts de route, mais de manière dynamique, avec des mouvements d'adaptation à une expression nouvelle des besoins. Il ne saurait être exclu que l'organisation des parcs soit adaptée à la situation nouvelle, que la répartition de leurs activités change, que des métiers évoluent...

Une telle dynamique peut toutefois rencontrer, à tout le moins à court terme, des limites tenant notamment au fait, qui a déjà été évoqué, que le parc a été conçu et fonctionne comme entité intégrant l'ensemble des fonctions liées à l'entretien et l'exploitation de la route et que ces fonctions ont un effet dimensionnant. La disponibilité d'équipes et de moyens ayant une taille suffisante pour faire face à des missions ayant un caractère saisonnier, par exemple de viabilité hivernale, ou à des situations exceptionnelles de crise, peut amener à des surcapacités moyennes et l'occupation des personnels à des activités non spécifiques d'entretien de la route.

En outre, cela a déjà été souligné, le parc réalise la mise en commun de moyens de l'Etat et du département. Des schémas de partition pourraient se révéler irréalistes. Il faut avoir à l'esprit que le parc est conçu comme un tout qui doit trouver son équilibre. D'autres équilibres pourraient et devront sans doute être recherchés, mais non sans prudence.

2-1-7. – Réfléchir à l'équilibre financier de la mutation des parcs

L'équilibre financier du système actuel des parcs comporte deux aspects : un aspect patrimonial et un aspect de flux financiers.

Les biens immobiliers et mobiliers qu'occupent ou utilisent les parcs appartiennent pour certains à l'Etat, pour d'autres au département. Certains équipements ont même été financés par le compte de commerce.

Du point de vue des flux, les comptes devraient en toute orthodoxie être équilibrés en exploitation et en trésorerie. Ce n'est pas totalement le cas. Les charges dites supplétives sont omises²⁶. Des financements directs de l'Etat permettent donc aujourd'hui d'équilibrer le système des parcs. Par le truchement du barème, ces financements constituent des aides de l'Etat aux départements (et dans une certaine mesure aux clients tiers).

L'évolution du système des parcs remettra en cause l'équilibre actuel. Un nouvel équilibre devra être recherché, s'il y a lieu, dans le respect du principe d'équivalence des ressources et des charges posé par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et repris à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

2-1-8. – Ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts en matière de routes et de services routiers

Convaincu de ce qu'une mutation des parcs de l'équipement est inéluctable, je le suis aussi de ce qu'il ne faut pas attendre le terme du délai de trois ans prévu pour la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement pour entreprendre une réforme.

Il apparaît nécessaire de ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts en matière de routes et de services routiers.

²⁶ Cf. : paragraphe 1-2-1-1

C'est essentiellement, comme il a été vu plus haut, le transfert des routes ci-devant nationales dans le domaine routier des départements et la mise en place de la réorganisation des services routiers de l'Etat qui imposent de réformer le système des parcs. Il n'y a aucune raison de ne pas mettre en œuvre cette mutation en même temps que les transferts de services routiers.

Un phasage de l'évolution des parcs concordant avec celui de l'ensemble des services routiers permettrait à l'Etat et aux départements de positionner les parcs dans la perspective des transferts et de prendre des décisions en matière d'organisation et de gestion de leurs moyens avec une visibilité plus complète de leurs ressources et de leurs contraintes.

Pour les personnels fonctionnaires des parcs, la concomitance des calendriers leur permettrait de prendre dans de bonnes conditions des décisions en matière d'affectation et d'avenir professionnel.

S'agissant des OPA, il est tout aussi important pour eux de voir le plus tôt possible se dessiner des perspectives d'avenir.

Enfin, d'un point de vue financier, l'évolution des parcs peut entrer en ligne de compte pour la détermination des conditions, évoquées dans la section précédente, dans lesquelles devra être apprécié le respect du principe d'équivalence des ressources et des charges au sujet des transferts de compétences en matière de routes.

Il n'est pas certain qu'il soit possible de parvenir à un alignement du calendrier de l'évolution des parcs sur celui des transferts des services routiers. A tout le moins faudrait-il s'efforcer de rapprocher autant que possible ces calendriers.

2-2. – Conclusions provisoires

L'expression de conclusions provisoires est à prendre au pied de la lettre.

Il s'agit de conclusions dans la mesure où elles découlent des développements précédents : du caractère inéluctable d'une mutation des parcs qui résulte de la première partie et de la prise en compte des conditions de réussite d'une telle mutation qui ont été exposées dans le premier chapitre de cette seconde partie. Leur caractère provisoire a déjà été explicité.

Bien que la mutation des parcs de l'équipement appelle une solution d'ensemble, seront distinguées ci-après, aux fins de clarté, les conclusions sur la dimension institutionnelle du problème, sur sa dimension sociale, sur la mise en œuvre de la mutation, sur des questions particulières et, enfin, sur la poursuite de la mission et son calendrier.

La dimension institutionnelle englobe le sujet de l'évolution institutionnelle des parcs, celui des relations entre l'Etat et les départements à cet égard et toutes les questions d'organisation qui y sont liées.

La dimension sociale du problème est essentiellement constituée de la question du statut des OPA qui intéresse les ouvriers qui sont dans les parcs comme ceux qui sont hors des parcs ; elle comprend aussi d'autres sujets comme la situation des fonctionnaires employés dans les parcs et les effets de la mutation des parcs et de la réorganisation des services routiers sur la situation de tous les agents employés dans les parcs.

Le volet de la mise en œuvre de la mutation des parcs comprend notamment les questions de l'organisation de cette mutation, de la transition entre l'ancien et le nouveau système et de la sortie du compte de commerce

Des questions particulières seront enfin abordées : celles des conditions de la mutation des parcs dans les départements qui se sont désengagés selon la procédure prévue par la loi du 2 décembre 1992, celle des parcs de Corse et des départements d'outre-mer, celle de l'avenir des usines administratives et celle de la gestion de crise. A la vérité, il s'agira moins de conclure que de poser ces questions qui devront être davantage creusées et débattues qu'elles ne l'ont été jusqu'ici.

2-2-1. – Sur la dimension institutionnelle : pour un transfert des parcs de l'équipement aux départements

Le transfert des parcs de l'équipement aux départements m'est progressivement apparu comme l'orientation la plus logique et la plus réaliste.

Cette orientation n'était pas la seule possible.

Au nombre des familles de scénarii étudiées par le groupe de travail présidé par M. VALERE, il y avait, outre celle regroupant des scénarii de transfert des parcs aux départements, deux autres orientations : celle du maintien des parcs sous la responsabilité de l'Etat d'une part et celle consistant à partager les moyens humains, mobiliers et immobiliers des parcs entre l'Etat et les départements, d'autre part.

On pouvait aussi songer au transfert des parcs au secteur privé. On pouvait en outre envisager de les transformer en une entreprise publique unique en les regroupant au sein d'une seule personne juridique de droit public – un établissement public à caractère industriel ou commercial – ou de droit privé – une société d'économie mixte - ou en entreprises multiples sous la forme juridique d'autant de personnes morales de droit public ou de droit privé.

Il convient donc de donner les motifs de ce choix stratégique, c'est à dire d'expliquer pourquoi, d'une part, les autres orientations possibles sont écartées et, d'autre part, celle du transfert aux départements est préférée. Il importe enfin de vérifier que l'orientation retenue peut convenir aux situations diverses que l'on rencontre sur le terrain.

2-2-1-1. – Les orientations écartées

A) Il était concevable de transférer les parcs au secteur privé à l'instar de ce qui a été fait notamment pour les centres de contrôle technique des poids lourds. On sait que la circonstance que des exigences du service public sont en cause n'est pas, à elle seule, une raison suffisante pour rejeter cette option. Il peut être satisfait à ces exigences en imposant les obligations appropriées, d'une manière unilatérale - par voie de règlement, d'habilitation ou d'agrément - ou par convention, à l'entreprise privée à laquelle est confiée une mission de service public.

Si elle est théoriquement admissible, cette option comporte de sérieux inconvénients qui la rendent peu réaliste.

On peut douter, tout d'abord, que le secteur privé serait prêt à reprendre l'ensemble des parcs, quel que soit le département, et l'ensemble des secteurs d'activité des parcs en satisfaisant aux mêmes critères de disponibilité et de réactivité qu'aujourd'hui, notamment en matière de viabilité hivernale. Or, s'agissant de routes, les gestionnaires publics, qu'il s'agisse de l'Etat ou des départements, doivent pouvoir compter sur les moyens dont ils ont besoin en tous temps et en tous lieux. Il ne s'agit pas de nier l'efficacité du secteur privé, par exemple celle dont il fait preuve dans la gestion des autoroutes concédées, mais l'exploitation des routes départementales est une autre affaire que celle des autoroutes.

Enfin, le précédent du transfert au secteur privé des centres de contrôle technique des poids lourds montre qu'une telle opération prend beaucoup de temps et qu'elle est fort coûteuse en mesures sociales de reclassement. Encore, dans ce précédent, ne s'agissait-il que d'un effectif de 500 agents environ ; pour les parcs, l'ordre de grandeur ne serait pas le même ! Le choix d'une telle orientation serait de nature à provoquer un traumatisme générateur de très fortes turbulences, notamment sur le plan social.

B) L'option de la personnalisation juridique et de l'autonomie économique des parcs serait, elle aussi, difficile à mettre en œuvre. Que l'on regroupe les parcs pour constituer une entité unique d'envergure nationale de droit public – établissement public – ou de droit privé – société d'économie mixte – ou que l'on donne à chaque parc une personnalité juridique sous la forme d'un établissement public ou d'une

société d'économie mixte, la question qui se poserait serait celle du respect par cette entité nationale ou ces entités locales des règles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics. En effet, les gestionnaires de routes susceptibles de faire appel à cette ou à ces entités seraient tous des tiers par rapport à celle-ci ou celles-ci. Il n'y aurait aucune raison de ne pas appliquer entièrement le droit de la commande publique.

Cette question a déjà été abordée. Il a été vu que la mise à niveau juridique pouvait être envisagée mais qu'elle pourrait avoir, à court terme, des conséquences néfastes sur l'emploi. Encore que l'on puisse se demander si les parcs seraient réellement concurrencés dans certaines zones géographiques ou sur certaines activités exigeantes en termes de disponibilité et de réactivité.

On peut observer ensuite que la création d'une entité nationale n'aurait pas grand sens au regard du processus de décentralisation. Pourquoi créer une entreprise nationale à un moment où l'on réduit le linéaire de voies nationales non concédées et où l'essentiel du réseau est de la responsabilité de gestionnaires locaux ?

La création d'entités locales serait en revanche concevable, mais il faudrait auparavant s'assurer de la viabilité économique de ces entités, de ce que leur création répond concrètement, dans chaque département, à une attente et de ce qu'elle permet de répondre aux besoins des gestionnaires de routes et d'optimiser les moyens des parcs. On peut douter qu'il en irait ainsi dès à présent pour tous les départements. Cette option apparaît à tout le moins comme prématurée.

C) L'option du maintien des parcs dans le giron de l'Etat a été écartée plus haut.

D) L'option de la partition – l'option 3 du rapport VALERE – s'inscrit apparemment dans une parfaite logique de décentralisation selon laquelle sont transférés à la collectivité territoriale concernée les services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées. Elle ne paraît pas pouvoir constituer cependant une réponse globale unique à la question de l'évolution des parcs de l'équipement.

On aperçoit d'emblée qu'elle est sans portée utile dans le cas des nombreux départements où ne sera pas maintenu un linéaire significatif de

routes d'intérêt national ou européen et ceux où il ne restera plus du tout de routes de cette sorte.

En outre et surtout, dans son étude de l'option 3, le groupe présidé par M. VALERE a pris la mesure des inconvénients de la partition des parcs : difficulté de scinder les équipes et risque de doublonnages, difficulté de répartir les immeubles, les installations fixes et certains matériels, risque de sous-utilisation de certains équipements, difficulté de répartir les activités exercées pour le compte des communes et des tiers (et les charges qui vont avec).

Aussi cette option n'est-elle pas considérée comme suffisamment pertinente, d'un point de vue opérationnel, pour être proposée comme l'orientation privilégiée. Toute idée de partition n'est en revanche pas écartée, si les besoins existent et si les conditions d'un partage sont réunies d'un point de vue opérationnel. Ce qui suppose une approche au cas par cas et plutôt à titre complémentaire dans le cadre de l'option d'un transfert des parcs aux départements étudiée ci-dessous.

2-2-1-2. – Le choix d'un transfert des parcs aux départements

De ce que le sort des parcs a été réservé par la loi du 13 août 2004, il ne faudrait pas conclure que ceux-ci doivent rester en dehors du schéma général de la décentralisation appliquée au domaine routier. L'option du transfert des parcs de l'équipement aux départements est, de celles des options envisagées, la plus évidente et la plus justifiée.

Toutes choses étant égales par ailleurs, une fois le transfert des routes prévu par la loi du 13 août 2004 opéré, au moins 70% en moyenne de l'activité déployée par les parcs le seront pour le réseau départemental. Dans de nombreux cas, le département sera en position d'absorber la totalité ou la quasi-totalité de l'activité du parc. En bonne logique de décentralisation, les transferts de services suivent les transferts de compétences. D'une certaine manière, le transfert des parcs aux départements constituerait la résorption d'une situation actuellement déjà paradoxale. Avec le transfert des parcs, les choses rentreraient dans l'ordre.

Comme services de proximité ayant un champ d'intervention départemental, les parcs ont incontestablement vocation à relever de la collectivité départementale.

En restituant une cohérence entre donneur d'ordre et collectivité d'appartenance de la structure, cette solution rendrait caduques les interrogations sur le respect par les parcs des règles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics. Comme il a déjà été vu, les opérations internes n'y sont pas soumises.

Cette orientation n'exclut pas que les parcs départementaux puissent fournir des prestations à l'Etat et aux communes. Cette hypothèse est envisagée dans le paragraphe 2-2-1-3 ci-dessous. Il s'agirait, dans la plupart des cas, d'une activité complémentaire assez marginale. Les règles de la commande publique seraient applicables, sous réserve, dans l'hypothèse d'activités de service public dont l'exercice le requerrait, de l'octroi de droits exclusifs²⁷.

C'est donc une solution de transfert imposée par la loi et applicable, en principe, à l'ensemble des parcs²⁸, qui est ici envisagée.

Toutefois, il a été vu qu'il existait une grande diversité de situations entre les départements. Il ne serait pas réaliste de ne pas en tenir compte. La préconisation d'une solution commune ne conduit pas nécessairement à celle d'une solution uniforme. Des mesures d'adaptation aux contraintes locales peuvent, et doivent, aussi être envisagées.

2-2-1-3. – L'adaptation du principe de transfert des parcs aux départements en fonction des situations locales

Il s'agit, dans le respect du principe commun du transfert des parcs aux départements, de tenir compte de situations locales différentes. Deux types de situations sont ici visées²⁹ :

²⁷ Dans le respect des conditions qui ont été évoquées dans les sections 1-2-1 et 2-1-4

²⁸ Sous réserve des cas particuliers évoqués dans la section 2-2-4

²⁹ Seront traitées à part, dans le chapitre 2-2-4, les situations trop particulières pour relever du droit commun, à savoir celles des départements – l'Essonne et la Saône-et-Loire - qui se sont formellement désengagés selon la procédure prévue par la loi du 2 décembre 1992 et du département de l'Oise qui a entamé cette procédure, des départements de Corse et des départements d'outre-mer.

- celui des départements où subsistera, après transfert des routes, un linéaire de voies d'intérêt national ou européen non concédées significatif et, par suite, où l'Etat pourra avoir encore des besoins conséquents que les ressources et les moyens que l'on trouve dans les parcs sont aptes à satisfaire,

- celui des départements où les parcs exercent une activité non marginale pour le compte de communes et de tiers.

Il est évident que si le transfert pur et simple du parc est concevable dans les cas où, après transfert des routes, la part du département représenterait, toutes choses étant égales par ailleurs, la quasi-totalité de l'activité du parc, il en va différemment dans les types de situations mentionnées ci-dessus. En bonne logique de décentralisation, les élus pourraient objecter que ne doivent être transférés au département que les ressources et les moyens du parc participant à l'exercice des compétences du département en matière de routes. Il ne saurait incomber aux départements de financer un parc surdimensionné par rapport à ses besoins propres³⁰. En outre, les besoins de l'Etat doivent être couverts d'une manière ou d'une autre.

1°) Trois solutions peuvent être envisagées pour résoudre le problème du transfert d'un parc dans un département où subsisterait un linéaire de routes d'intérêt national ou européen significatif. Il convient d'exposer ces solutions – qui seront désignées ci-après par les lettres A, B et C - et d'en apprécier la pertinence.

A) La première solution serait d'inverser le régime de conventionnement actuel en garantissant aux parcs départementaux un volume d'activité.

Un tel régime de conventionnement peut être conçu comme durable pour ce qui concerne de réelles activités de service public dont l'exercice impliquerait l'octroi de droits spéciaux et exclusifs³¹.

Il peut aussi être conçu comme transitoire et dégressif, quelles que soient les activités concernées, pour permettre sans rupture de la continuité du service public soit d'ajuster progressivement le parc aux besoins respectifs du département et de l'Etat soit de le mettre progressivement en mesure de répondre à un appel d'offres de l'Etat dans les conditions de droit commun. Les fortes exigences de continuité du service public

³⁰ Du moins pas sans compensation ou contrepartie

³¹ Dans le respect des conditions qui ont été évoquées dans les sections 1-2-1 et 2-1-4

justifieraient que cette participation du parc aux activités de l'Etat déroge, à titre transitoire, au droit de la concurrence et de la commande publique.

Dans cette hypothèse, c'est le parc du département qui interviendrait pour le compte de l'Etat. Il pourrait soit être constitué en régie départementale à caractère industriel ou commercial facturant des prestations – on aurait alors une véritable inversion du régime conventionnel actuel – soit intervenir pour l'ensemble des prestations répondant aux besoins stricts du service public routier assuré par l'Etat conformément aux stipulations d'une convention globale de mise à disposition partielle du parc³².

B) La deuxième solution serait de créer un groupement d'intérêt public dont le département serait le partenaire majeur et dans lequel l'Etat serait associé. La convention de création du groupement stipulerait les conditions d'intervention du parc pour le compte de chacun des partenaires.

Il n'est toutefois pas sûr que les prestations du parc, au moins celles exécutées pour le compte du partenaire mineur, l'Etat, pourraient être, dans cette hypothèse, qualifiées de prestations « in house ». Aussi, sous réserve, s'il y a lieu, d'un examen plus approfondi, cette option n'est-elle pas vraiment envisagée ici comme une solution durable, mais plutôt comme une solution transitoire. En effet, si on la conçoit comme transitoire, les fortes exigences de la continuité du service public justifieraient qu'elle déroge au droit de la concurrence et de la commande publique.

C) La troisième solution serait d'envisager un partage des moyens du parc entre le département et l'Etat, mais uniquement lorsque c'est cohérent avec la réorganisation des services routiers de l'Etat et pertinent d'un point de vue opérationnel au vu de la situation locale. Il s'agirait de maintenir au sein de l'Etat les moyens qui lui sont utiles et de limiter pour les départements le sur-dimensionnement relatif du parc qui lui écherrait.

Les mérites de ces trois solutions ne m'apparaissent pas, a priori, équivalentes.

Il me semble que, dans les cas où une mesure d'ajustement se révélerait nécessaire, la possibilité d'un partage des moyens du parc devrait être

³² L'alternative est entre une intervention selon des modalités industrielles et commerciales (la facturation de prestations commandées par l'Etat) et une intervention de nature administrative (la mise à disposition partielle de l'Etat d'un service routier que la départementalisation aurait converti en service routier à caractère administratif).

recherchée en priorité. Cette solution est en effet claire et définitive. Mais il a été vu aussi qu'elle pouvait être impraticable si les conditions énoncées plus haut ne sont pas réunies et qu'au surplus elle pouvait être insuffisante.

Les solutions A et B offrent une alternative ou un complément, durable ou seulement transitoire, à la solution C.

En d'autres termes, il est proposé de raisonner, selon le cas, en un, deux ou trois temps.

- (1) Un ajustement est-il nécessaire ? Si la réponse est négative, le transfert est pur et simple sous réserve de mesures d'accompagnement transitoires que la continuité du service public exigerait.
- (2) Si la réponse est affirmative, la voie de la solution C doit être explorée. Lorsqu'elle suffit, le transfert peut être opéré dans ces conditions sous la même réserve que précédemment.
- (3) Si la solution C ne convient pas ou n'est pas suffisante, la voie de la solution A, ou, éventuellement, celle de la solution B, serait explorée.

Il s'agit, à ce stade, d'un schéma théorique dont il importe d'apprécier concrètement la faisabilité et l'intérêt. Il convient donc, sur ce point, de poursuivre la réflexion et de la poursuivre si possible en s'appuyant sur des situations concrètes.

2°) S'agissant de la question de l'incidence des activités exercées pour le compte des communes et des tiers, elle me semble, à la réflexion, déjà en voie de règlement dans la mesure où la part relative de ces activités ne cesse de diminuer³³. Une partie non négligeable d'entre elles consiste au surplus dans l'écoulement de la production des usines administratives dont le sort pourrait être disjoint de celui des parcs³⁴.

Il pourrait néanmoins subsister une demande réelle des communes, quoique modeste en termes de volume d'activité. A vrai dire, une telle demande porterait tout autant sur des prestations actuellement proposées par les parcs que sur des prestations rendues par les autres services routiers qui vont être transférés aux départements. En d'autres termes, le problème concerne l'ensemble des services routiers devant être transférés et pas seulement les parcs.

³³ Les montants de produits nets dégagés en 2004 par les parcs au titre de leurs activités avec les communes et les tiers ont diminué par rapport à l'exercice 2003 respectivement de 16,42% et 11,73% ; au titre des seules activités avec les communes le montant de produits nets a diminué de 41,41% entre 1993 et 2004 (source agence comptable du compte de commerce)

³⁴ Voir ci-après section 2-2-4

Il appartiendra aux conseils généraux de décider d'une politique à cet égard. On peut envisager la conclusion de conventions de services entre le département et les communes portant sur des travaux complémentaires de ceux effectués sur le réseau départemental (par ex. le déneigement) ou sur des prestations que les services du département serait seul à pouvoir rendre ou qu'il serait le mieux placé pour rendre.

2-2-2. – Sur la dimension sociale : envisager la création d'un quasi-statut d'ouvrier territorial, agent non titulaire

La question sociale centrale est celle de l'évolution de la situation statutaire des OPA. Elle sera essentiellement examinée ci-dessous du point de vue du transfert des parcs aux départements.

Il ne doit toutefois pas être oublié que nombre d'OPA continueront d'exercer leurs fonctions dans les services ou établissements non routiers où ils sont affectés et d'autres seront maintenus dans les futurs services routiers de l'Etat issus de la réorganisation en fonction des besoins de ces services. En effet, d'une part, le transfert des parcs serait sans incidence sur les besoins en OPA des services maritimes, voies navigables, bases aériennes et autres et, d'autre part, les services routiers de l'Etat, cela a déjà été souligné, auront toujours besoin de professionnels ayant les qualifications des OPA, particulièrement pour des missions qui requièrent un haut niveau de service, de la technicité et de la disponibilité³⁵.

Il est évident que ces agents sont intéressés à l'évolution générale de leur situation statutaire. Il existe une interdépendance entre l'évolution de la situation statutaire liée au transfert des parcs aux départements et l'évolution de la situation statutaire des OPA d'Etat.

Les autres questions que serait susceptible de poser, pour le personnel, le transfert des parcs aux départements, à savoir celle des effets de ce transfert sur la situation des fonctionnaires employés dans les parcs et, d'une manière générale, celles des conditions des éventuels mouvements

³⁵ Par exemple les interventions techniques sur des voies à grande circulation sans interruption de circulation, la surveillance et la maintenance des tunnels, etc...On peut à cet égard se référer au rapport VALERE.

qui pourraient résulter du transfert et de la réorganisation des services routiers de l'Etat se rattachent plutôt à la mise en œuvre de la mutation des parcs. Elle seront examinées dans la section 2-2-3.

2-2-2-1. – La question du transfert de la gestion des OPA à des autorités territoriales

Le choix d'un transfert des parcs aux départements aurait des effets sur la situation statutaire des OPA. Le quasi-statut d'ouvrier d'Etat ne se prête évidemment pas à une gestion complète de ces agents par des autorités territoriales.

L'article 107 de la loi du 13 août 2004 prévoit, il est vrai, la mise à disposition des agents admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928 et qui participent à l'exercice de compétences transférées aux collectivités territoriales en matière d'aérodromes, de ports et de voies navigables, mais il s'agit d'une mise disposition à titre individuel. Si l'on envisage le transfert de plusieurs milliers d'ouvriers, la technique de la mise à disposition peut être utilisée à titre temporaire et transitoire ; elle ne saurait constituer une solution permanente pour des effectifs aussi nombreux. Cette technique implique en effet une double gestion asymétrique des personnels, la responsabilité majeure de cette double gestion continuant d'incomber à l'autorité statutaire³⁶.

On pourrait aussi songer à une formule de détachement de longue durée, mais outre qu'il ne saurait s'agir, là encore, que d'une solution temporaire, le détachement est une position qui n'a réellement de sens que pour un agent fonctionnaire. Les OPA sont des agents non titulaires. Si leur quasi-statut est, par bien des aspects, proche d'un statut de fonctionnaires, il ne comporte pas cette position.

En tout état de cause, je ne vois pas de raison déterminante de ne pas s'inspirer, pour les OPA, des règles de transfert prévues pour les agents fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public de l'Etat par les articles 109 et 110 de la loi du 13 août 2004. En vertu des dispositions de l'article 109, les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale peuvent opter, dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des

³⁶ C'est à dire, ici, à l'autorité compétente de l'Etat

décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. En vertu des dispositions de l'article 110, les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics deviennent, à la date d'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale tout en conservant, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.

Il ne faut pas ici se méprendre. Il n'est pas proposé d'étendre l'application de ces règles aux OPA, mais de transposer à la situation particulière des OPA leur logique et leur finalité. Ce qui implique d'envisager un statut d'accueil territorial soit d'agents fonctionnaires soit d'agents non titulaires ouvriers.

2-2-2-2. – L'accès des OPA à des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale : une option problématique

L'hypothèse envisagée ici est celle d'une titularisation possible des OPA dans des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. D'un point de vue juridique, il ne semble pas y avoir d'obstacle insurmontable à la transformation des OPA en fonctionnaires territoriaux. Cela s'apparenterait à un plan de titularisation d'agents non titulaires. Le législateur peut en décider le principe et les conditions.

Cette hypothèse aurait pour avantage de régler pour l'avenir, de façon radicale et cohérente dans le contexte de l'emploi territorial, la question du transfert des personnels ouvriers. Le sort particulier qui serait réservé aux OPA, différent de celui des autres agents non titulaires de l'Etat dont le transfert est réglé par l'article 110 susmentionné de la loi du 13 août 2004, ne serait pas sans justification. Si les OPA sont des agents non titulaires de l'Etat, ils bénéficient, on l'a vu, d'un quasi-statut intermédiaire, proche des statuts d'agents titulaires.

La fonctionnarisation des OPA présenterait aussi de multiples inconvénients qui rendraient sans doute problématique sa réalisation.

Tout d'abord, il ne semble pas y avoir de demande en ce sens. Les organisations syndicales d'OPA défendent leur statut ; elles ne réclament

pas, jusqu'ici, la fonctionnarisation. Les élus ne semblent pas non plus demandeurs.

Ensuite, cette option serait difficile à mettre en œuvre. Il faudrait soit trouver des cadres d'emplois appropriés parmi ceux qui existent soit en créer de spécifiques.

Il existe, dans la filière technique, des cadres d'emplois de catégories B et C de fonctionnaires territoriaux ayant vocation à intervenir sur les infrastructures et réseaux routiers ou sur des véhicules ou engins, à savoir les cadres d'emplois de techniciens supérieurs territoriaux, de contrôleurs de travaux, d'agents de maîtrise, d'agents techniques et d'agents d'entretien. Aucun de ces cadres d'emplois ne permettrait toutefois de restituer la diversité et la spécificité des qualifications des OPA et de garantir à ceux-ci le maintien de conditions d'emploi et de retraite équivalentes à celles dont ils bénéficient aujourd'hui. Peut-être pourrait-on envisager des conditions de reclassement comportant le maintien des avantages individuels de rémunération et de retraite au profit des ouvriers repris par les départements, à l'instar de ce qui a été prévu pour le reclassement de fonctionnaires de France Télécom dans la fonction publique territoriale³⁷, mais ce serait à tout le moins compliqué et mal commode.

La création de cadres d'emplois spécifiques poserait d'autres problèmes délicats. Si l'on devait reproduire de manière générale et permanente dans ces cadres d'emplois les avantages de carrière, de rémunération et de retraite des OPA, cela risquerait de susciter au sein de la fonction publique territoriale des demandes reconventionnelles, des difficultés de gestion et des turbulences.

Enfin, la fonctionnarisation des OPA sous statut territorial créerait une coupure entre eux et ceux restés agents non titulaires de l'Etat. La réduction des effectifs d'OPA d'Etat ne resterait pas sans conséquence sur la gestion statutaire de ces derniers et sur l'équilibre de leur régime de retraite.

C'est pourquoi, sans exclure l'option de la fonctionnarisation, c'est une autre hypothèse, présentée ci-dessous, qui est privilégiée.

³⁷ Cf. l'article 29-3 inséré dans la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications par l'article 5 de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 et le décret n° 2004-820 du 18 août 2004.

2-2-2-3. – L’institution d’un quasi-statut d’agents non titulaires ouvriers territoriaux : l’option privilégiée

L’institution d’un quasi-statut d’agents non titulaires ouvriers territoriaux permettrait d’accueillir les OPA sans les intégrer dans la fonction publique territoriale – ce qui priverait de fondements sérieux d’éventuelles comparaisons fâcheuses et demandes reconventionnelles. Il s’agirait ni plus ni moins que de transposer les règles prévues à l’article 110 précité de la loi du 13 août 2004 en prenant en compte les spécificités de la situation statutaire des OPA.

Dans cette optique, il conviendrait de créer un quasi-statut d’ouvrier territorial comparable à celui d’OPA de l’Etat sans, naturellement, amputer les pouvoirs de gestion des agents territoriaux par l’autorité territoriale. On pourrait en outre envisager que les ouvriers territoriaux bénéficient, selon des modalités à définir, du même régime de retraite que les OPA d’Etat.

Il doit être indiqué tout d’abord que le quasi-statut d’OPA d’Etat a vieilli. Des pratiques de gestion ne respectent plus complètement des textes en vigueur à la rédaction parfois surannée et qui devraient être revus, à tout le moins actualisés³⁸. C’est donc à une double opération de révision du quasi-statut d’Etat actuel et d’institution d’un quasi-statut d’OPA territorial nouveau qu’il faudrait s’atteler.

Le quasi-statut d’OPA territorial comme celui d’OPA d’Etat devraient reprendre en termes semblables dans les textes statutaires respectifs les principales règles relatives au recrutement³⁹, en particulier le principe de recrutement pour un emploi déterminé sur la base d’une qualification sanctionnée par un diplôme technique, à la confirmation-titularisation, à la promotion professionnelle, aux congés, à la protection sociale, à la discipline et au licenciement.

³⁸ A titre d’illustration, l’article 1^{er} du décret du 21 mai 1965 définit le champ d’application de ce décret en énonçant qu’il s’applique aux ouvriers occupant des emplois permanents dans les parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes alors que de nombreux ouvriers sont employés dans d’autres services que les parcs et les bases aériennes.

³⁹ Il paraît tout à fait essentiel de conserver les règles de recrutement sur la base de diplômes techniques en vue de pourvoir à des emplois déterminés qui caractérisent un système privilégiant le recrutement sur emploi par opposition au système de la carrière qui prime dans la fonction publique et dans lequel on recrute d’abord dans un corps ou dans un cadre d’emplois avant de pourvoir un emploi.

S'agissant des rémunérations, il convient de distinguer la rémunération principale et assimilée⁴⁰ qui pourrait relever de règles de base semblables, des rémunérations accessoires qui relèveraient des politiques de gestion des autorités gestionnaires, sous réserve de l'application d'un principe de parité équivalent à celui que l'on connaît pour la fonction publique, des incidences de la détermination des rémunérations accessoires sur l'assiette des émoluments pris en compte pour la liquidation de la pension⁴¹ et, en tout état de cause, pour les ouvriers en fonction à la date du transfert, du maintien, à titre individuel, du bénéfice de leur situation antérieure⁴².

Comme il a été suggéré plus haut, il serait particulièrement intéressant que les ouvriers territoriaux comme leurs homologues d'Etat puissent bénéficier du même régime de retraite, actuellement géré par la Caisse des dépôts et consignations. On peut d'ailleurs se demander si la mutation des parcs de l'équipement ne devrait pas être l'occasion de revoir plus largement les conditions de fonctionnement du fonds spécial de retraite des ouvriers de l'Etat, son équilibre et ses perspectives d'avenir. Il est à craindre en tout cas que si l'hypothèse d'une affiliation des ouvriers territoriaux au régime de retraite de la loi du 21 mars 1928 n'était pas concrétisée, l'équilibre de ce régime soit sérieusement menacé.

L'adoption du schéma ci-dessus – révision-actualisation du quasi-statut d'OPA d'Etat et institution d'un quasi-statut d'ouvrier territorial - permettrait de régler la situation statutaire et de faciliter les conditions de gestion des OPA employés hors des parcs, que leur employeur soit une collectivité territoriale, un établissement public national ou local ou une administration d'Etat autre que le ministère de l'équipement.

Elle faciliterait la mobilité professionnelle de l'ensemble des OPA.

Il convient enfin de souligner que l'orientation qui vient d'être présentée ne contreviendrait pas au principe de libre administration des collectivités territoriales et n'entamerait pas le pouvoir de gestion de leurs personnels par les autorités locales. L'homologie statutaire appliquée à des agents non titulaires n'est ni plus ni moins contraignante que lorsqu'elle est appliquée à des fonctionnaires. Le recrutement, la gestion des affectations⁴³ et des promotions, le pouvoir disciplinaire et de licencier, en

⁴⁰ Heures supplémentaires, rémunération du travail de nuit et hors jours ouvrables

⁴¹ Cf. paragraphe 1-1-1-3

⁴² Rapprocher de l'article 110 de la loi du 13 août 2004

⁴³ On peut penser que, de même que l'Etat a affecté des OPA hors des parcs, il serait loisible à l'autorité territoriale, dans certaines conditions, d'affecter des OPA dans les services publics autres que routiers où le besoin d'ouvriers et techniciens possédant les qualifications qui sont celles aujourd'hui des OPA se ferait sentir.

particulier, relèveraient de l'autorité gestionnaire dans les limites et selon les procédures prévues par les textes statutaires.

2-2-3. – Sur la mise en œuvre de la mutation des parcs

La mutation que la départementalisation ferait subir aux parcs de l'équipement ne pourrait pas être opérée du jour au lendemain. Il convient notamment d'organiser la mise en œuvre du transfert des parcs en tenant compte de la diversité des situations locales, d'élaborer de nouveaux textes statutaires et de gérer les transferts de personnels, de mettre le compte de commerce en liquidation et de définir le cadre financier des transferts, d'adapter les parcs à l'expression nouvelle des besoins des départements et de l'Etat... Tout cela demande du temps. Mais il faut aussi veiller à la continuité du service public. D'où la nécessité de préparer une phase de transition.

Sur tous ces points, la réflexion et la concertation devront être approfondies. Il ne s'agit ici que de tracer quelques pistes.

2-2-3-1. – L'année 2006

Même si, dans le meilleur des cas, des décisions majeures étaient prises fin 2005, les principaux textes n'interviendraient qu'en 2006 et ne seraient pas applicables avant la fin de cette année-là. Il convient donc de considérer que les parcs continueront en 2006 à vivre sous le régime du compte de commerce et de la loi du 2 décembre 1992.

Or, aux termes du paragraphe III de l'article 3 de cette loi, chaque année la date d'expiration de la convention relative au parc de l'équipement est prorogée d'une année civile par avenant, *« sans que le montant des prestations puisse évoluer de plus ou moins 10 p. 100 de celui de la dernière année d'application prévue contractuellement./ Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne font pas obstacle, en cas de situation exceptionnelle, à une évolution supérieure à 10 p. 100, sans que cette*

évolution puisse être prise en compte pour les années ultérieures au-delà de ce plafond ».

Les transferts de routes aux départements devraient, dans bien des cas, avoir mécaniquement pour effet d'augmenter le montant des prestations pour le compte du département de plus de 10%. On pourrait, en première analyse, considérer que le transfert de routes constitue un cas de situation exceptionnelle autorisant une évolution de plus de 10%, mais cette interprétation ne serait guère cohérente avec le dernier membre de phrase (« *sans que cette évolution puisse être prise en compte pour les années ultérieures au-delà de ce plafond* »).

Sauf à obtenir des assurances d'une interprétation constructive des dispositions précitées, une modification ponctuelle de la loi autorisant une évolution des prestations correspondant aux transferts de routes nationales aux départements sécuriserait les opérations de l'année 2006, voire celles de l'année 2007 si la mise en œuvre de la mutation des parcs devait prendre du retard.

2-2-3-2. – L'organisation du transfert des parcs aux départements : des règles générales de transfert fixées au niveau national et une mise en œuvre locale par le préfet et le président du conseil général

La mise en œuvre du transfert des parcs aux départements n'implique pas seulement l'élaboration de textes régissant les conditions de ce transfert à l'échelle nationale, elle requiert aussi dans certains cas, pour tenir compte des disparités des situations locales, des décisions d'ajustement.

Il ne serait pas très réaliste de vouloir tout régler par des textes nationaux. Les ajustements à opérer pourraient relever de l'expertise et de la négociation locales dans un cadre législatif et réglementaire national comportant des clauses de sauvegarde pour prévenir les blocages. Il est suggéré de fixer ce cadre et de laisser, au cas par cas et par convention⁴⁴, au préfet et au président du conseil général le soin de déterminer les modalités précises et concrètes du transfert, en particulier dans les cas de figure qui ont été évoqués dans le paragraphe 2-2-1-3 ci-dessus. La durée de la période de transition, dans la limite d'une fourchette fixée par un

⁴⁴ Sous réserve de clauses de sauvegarde

texte national, pourrait aussi être laissée à l'appréciation des autorités susmentionnées.

Dans les hypothèses où le transfert ne pose pas de problèmes majeurs faute de maintien dans le département de voies d'intérêt national ou européen, il reste aussi à apprécier localement l'intérêt de mesures d'accompagnement du transfert très concrètes et infiniment variées, par exemple décider si, pendant combien de temps et selon quelle forme juridique le parc continuera à gérer les véhicules légers de l'Etat ou déterminer les conditions d'utilisation par l'Etat du laboratoire ou du réseau radio.

2-2-3-3. – Les mesures concernant les personnels

L'élaboration des textes statutaires prendra nécessairement un peu de temps. Il conviendrait sans attendre de définir et d'appliquer une formule de mise à disposition temporaire qui pourrait utilement s'inspirer des nombreux précédents en matière de décentralisation et notamment de l'article 109 de la loi du 13 août 2004.

S'agissant des personnels fonctionnaires des parcs, il convient de faire en sorte que leur présente affectation dans les parcs ne constitue pas pour eux un handicap quant aux choix offerts aux agents des directions départementales de l'équipement placés dans une perspective comparable de transfert du service d'affectation.

Il est inévitable que le transfert suscite quelques mouvements de personnels, en particulier en raison de l'affectation éventuelle d'agents dans de nouvelles structures dépendant des directions interrégionales des routes. Des aides à la mobilité sont prévues et devront être mises en œuvre.

Les transferts peuvent aussi susciter certaines évolutions professionnelles résultant, localement, de la politique du conseil général. Les élus peuvent privilégier telle ou telle activité en fonction de leur perception des besoins. Ils peuvent rechercher des synergies entre les ressources du parc et certains services du département. Quant à l'Etat, on sait qu'il projette de mettre en œuvre sur le réseau national une nouvelle politique d'exploitation de la route.

Les évolutions professionnelles résultant de ces changements seront probablement facilitées par les départs à la retraite relativement nombreux qui interviendront dans les dix prochaines années⁴⁵. Quoi qu'il en soit des actions de formation professionnelle seront sans doute nécessaires pour permettre à des OPA affectés par ces évolutions, que ce soient ceux maintenus dans l'administration d'Etat ou ceux placés sous l'autorité du président du conseil général, d'y faire face dans de bonnes conditions.

2-2-3-4. – La mise en liquidation du compte de commerce et les questions financières

Si elle est décidée, la départementalisation des parcs rendra le compte de commerce inutile. Les modalités de sortie du compte n'ont pas été définies. On peut penser que sa liquidation pourrait être progressive, parc par parc, comme l'avait été la constitution du dispositif. Cela devra être prévu par la loi de finances.

Au-delà des aspects juridique, technique et comptable de la sortie du dispositif actuel, qui devront naturellement être examinés de près, il convient de s'intéresser aux aspects patrimoniaux et financiers globaux et particuliers du transfert des parcs aux départements.

Le capital de chaque parc est constitué d'éléments immobiliers et mobiliers mis à sa disposition par l'Etat et le département. Il comporte aussi, dans une moindre mesure, des éléments autofinancés par le parc, c'est à dire financés par prélèvement sur l'excédent des recettes sur les charges imputées sur le compte de commerce.

Si l'on s'intéresse à présent aux flux financiers, il convient d'avoir à l'esprit que si le compte de commerce doit équilibrer ses comptes, il ne retrace pas la totalité des charges supportées à raison des parcs. Les charges omises, dites supplétives, qui ont été évoquées dans la première partie, sont supportées par le budget de l'Etat.

Enfin, le compte de commerce disposait au 31 décembre 2004 d'une trésorerie qui devrait, à supposer qu'elle soit toujours positive à la date de liquidation définitive du compte, être reversée au budget général.

⁴⁵ 41% des OPA ont plus de 50 ans selon le rapport VALERE

Tous ces éléments ne sont évoqués ici que pour poser le problème des conditions financières du transfert des parcs aux départements. Ce problème n'a pas été encore été suffisamment analysé pour que soient proposées sur ce point des conclusions, même provisoires. Il sera seulement rappelé que les transferts devront être financièrement équilibrés.

2-2-4. – Sur les questions particulières

2-2-4-1. – Les cas des départements de l'Essonne, de la Saône-et-Loire (et de l'Oise), de la Corse ainsi que des départements d'outre-mer

Les départements de l'Essonne, de la Saône-et-Loire (et de l'Oise), ceux de Corse ainsi que des départements d'outre-mer doivent faire l'objet d'une mention spéciale car, pour des motifs différents, ils ne peuvent être regardés comme relevant complètement du droit commun.

A) Les départements de l'Essonne et de la Saône-et-Loire se sont formellement désengagés du système des parcs de l'équipement selon la procédure prévue par la loi du 2 décembre 1992. Le département de l'Oise a entamé un désengagement selon cette procédure.

La question qui se pose à l'égard de ces départements, qui sont légalement sortis, ou qui ont entamé un retrait, du régime conventionnel à la date d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, est celle de savoir s'il est légitime de leur imposer par la loi un transfert du parc dans les conditions de droit commun, s'il faut élaborer un régime de transfert spécifique ou leur laisser seulement le choix du transfert dans des conditions à définir.

B) Dans le cas de la Corse, la voirie classée en route nationale a été transférée dans le patrimoine de la collectivité territoriale⁴⁶. Depuis lors, les parcs de la Corse-du-Sud et de Haute-Corse sont mis à la disposition de la collectivité territoriale.

Il semble, par suite, que le transfert des parcs devrait être effectué au profit de la collectivité territoriale.

⁴⁶ Par l'article 75 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 4424-21 du code général des collectivités territoriales

C) Pour ce qui concerne l'outre-mer (DOM), le principe du transfert de la voirie classée en route nationale dans le patrimoine des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion a été posé dans la loi⁴⁷. Le principe a toutefois été assorti de la réserve : « *si celles-ci en font la demande à l'Etat* ».

En application de ces dispositions, la région de Martinique exerce, depuis, le 1^{er} janvier 2003, sa compétence sur les routes nationales.

Pour les trois autres régions, la loi du 13 août 2004 prévoit que le représentant de l'Etat organise une concertation avec le département et la région en vue de déterminer la collectivité bénéficiaire du transfert de l'ensemble des routes nationales.

Il semble que la situation des parcs des départements d'outre-mer doive être traitée au cas par cas, en fonction notamment des choix légalement opérés par les instances des collectivités territoriales concernées et des besoins de l'Etat, en particulier à raison de la gestion de diverses infrastructures de transport.

2-2-4-2. – Les usines administratives

Dans une dizaine de départements, on trouve des usines administratives, dépendant des parcs, qui produisent des enrobés et émulsions de bitume. Cette production n'est pas seulement destinée aux partenaires conventionnels ; elle est vendue aux communes et à d'autres tiers. La présence d'usines administratives explique que, dans certains départements, la part du chiffre d'affaires « communes et tiers » soit particulièrement élevée.

Ces usines posent un problème spécifique. La production de matières est différente de la prestation de services. Du point de vue du droit de la concurrence et des marchés publics, le droit commun est applicable.

A la différence de ce qui a été dit plus pour le parc lui-même, la question du maintien dans le secteur public de ces usines se pose réellement. En

⁴⁷ Article 46 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 4433-24-1 du code général des collectivités territoriales

tout état de cause, leur transfert aux départements, s'il peut être envisagé, ne paraît pouvoir l'être que sur un mode facultatif.

2-2-4-3. - Gestion de crise

Dans le contexte actuel de parcs de l'équipement ayant le statut de simples services de la direction départementale de l'équipement, la question de leur mobilisation en cas de situations exceptionnelles telles qu'intempéries majeures, crues, tremblements de terre, réalisation de risque grave (éboulement, explosion etc...) ne se pose pas vraiment. Celle de la mobilisation des moyens de parcs transférés aux départements m'a, en revanche, été posée.

Sans doute, en droit strict, les préfets disposent-ils de pouvoirs de réquisition suffisants pour mobiliser les moyens des départements comme ceux du secteur privé. En pratique, des difficultés de tous ordres peuvent surgir. En outre, la gestion de crise demande une anticipation que la dispersion des moyens placés sous des autorités différentes rend plus compliquée.

La question est donc celle de savoir si l'élaboration d'un dispositif national, avec déclinaison au plan local, ne devrait pas être envisagée pour organiser la mobilisation par le préfet des moyens nécessaires pour faire face à une situation exceptionnelle.

On voit que cette problématique excède le seul effet du transfert du parc de l'équipement. Elle englobe celui du transfert de l'ensemble des services routiers.

2-2-5. – Sur la poursuite de la mission et son calendrier

Le dépôt de conclusions provisoires constitue une étape importante de la mission ; elle n'en marque pas la fin.

Il me paraîtrait souhaitable que ce texte soit soumis aux parties prenantes afin qu'elles soient en mesure de faire connaître leurs observations sur ses orientations.

Il me paraîtrait aussi souhaitable que puisse être organisé à la rentrée, dans quelques départements, un examen des conditions concrètes dans lesquelles pourrait intervenir le transfert du parc au département à la lumière des orientations du rapport. Une concertation sur ce point, sous la présidence conjointe du préfet et du président du conseil général, serait sans doute extrêmement riche d'enseignement.

En fonction des observations communiquées, un rapport définitif pourrait être remis au ministre à l'automne 2005.

JEAN COURTIAL

—