

RAPPORT

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

Jean COURTIAL
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Janvier 2006

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 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 ... p. 37

2-1-2. - Prendre en considération la dimension humaine et sociale d'une mutation des parcs ... p. 39

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. 43

2-1-6. - Envisager la mutation des parcs dans une perspective dynamique ...p. 45

2-1-7. - Ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts en matière de routes et de services routiers ...p. 46

2-2. – Pour réussir la mutation des parcs de l'équipement : éléments de solution

2-2-1. – Pour un transfert des parcs de l'équipement aux départements ...p. 49

2-2-1-1. – D'autres solutions ont été envisagées et n'ont pas été retenues

2-2-1-2. - Le transfert des parcs routiers aux départements est la solution la plus logique et la plus réaliste

2-2-2. – La mise en œuvre du principe de transfert des parcs routiers aux départements...p. 54

2-2-2-1. - les questions à résoudre

2-2-2-2. – Eléments de solution

2-2-2-3. – Sur la méthode

2-2-2-4. – L'organisation de la mutation des parcs dans le temps

2-2-2-5. – Le devenir des parcs routiers de Corse et des départements d'outre-mer

2-2-2-6. – Le cas particulier des parcs routiers de l'Essonne et de Saône-et-Loire

2-2-3. – Perspectives pour les agents fonctionnaires et ouvriers...p. 65

2-2-3-1. – Sur la problématique de l'évolution du quasi-statut d'OPA

- 2-2-3-2. – Sur la méthodologie*
- 2-2-3-3. – L'application de l'article 110 de la loi du 13 août 2004*
- 2-2-3-4. – Une solution inspirée du dispositif « Imprimerie nationale »*
- 2-2-3-5. – L'intégration des OPA transférés dans la fonction publique territoriale*
- 2-2-3-6. – La voie d'une mise à disposition ou d'un détachement de longue durée*
- 2-2-3-7. – La voie d'une rénovation du quasi-statut d'OPA : vers un statut d'agents publics – d'Etat et territoriaux – non fonctionnaires*

En guise de conclusion ...p. 77

Annexes :

Annexe n° 1 : Lettre de mission du 21 septembre 2004

Annexe n° 2 : Lettre de mission du 8 juillet 2005

Annexe n° 3 : Compte rendu de la table ronde du 14 décembre 2005
(extrait des échanges et documents joints)

NB : Le présent rapport et ses annexes sont complétés par un dossier comprenant :

- le rapport du groupe présidé par M. VALERE,*
- les comptes rendus des tables rondes du 27 octobre 2004 et des 5 janvier, 26 janvier et 10 février 2005*
- le rapport d'étape diffusé en juillet 2005*
- et les documents élaborés dans le cadre des « études de cas »*

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 et la tenue d'une comptabilité commerciale concourent à cette perception. Il convient d'ajouter que cette autonomie fonctionnelle et financière 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.

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 cinq reprises : les 27 octobre 2004, 5 janvier, 26 janvier et 10 février 2005 ; une ultime séance a été tenue, après la diffusion d'un rapport d'étape en juillet 2005 et des travaux complémentaires, le 14 décembre 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.

En octobre 2005, des « études de cas » ont été effectuées à ma demande dans treize départements composant un échantillon représentatif de l'ensemble des départements continentaux afin d'examiner, dans le cadre d'une étroite concertation entre les services intéressés de l'Etat, constitués ou en phase de préfiguration, et les responsables des collectivités départementales, les conditions concrètes de mise en œuvre de l'orientation majeure présentée dans le rapport d'étape susmentionné de transfert des parcs aux départements. J'ai pu ainsi recueillir les très riches enseignements de ces excellentes études.

J'ai en outre sollicité des services centraux compétents des compléments d'expertise sur certains points cruciaux.

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

J'ai, enfin, 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 approfondie.

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 réussir la mutation des parcs de l'équipement. Je fais ensuite des propositions en vue de conduire cette mutation dans des délais raisonnables.

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 », celles-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, en 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 propres, 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 ces entités et de leur 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 intervenant 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'excède pas 50 km, et tout particulièrement, évidemment, dans ceux de ces départements où il n'y a 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 interdépartementales - 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 propositions que l'on trouvera plus loin résultent de l'analyse de ces conditions d'une mutation réussie des parcs de l'équipement. Elles doivent aussi beaucoup à la concertation approfondie que j'ai conduite et aux enseignements tirés des « études de cas » auxquelles il a déjà été fait allusion et qui seront présentées ultérieurement.

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 sur leur devenir professionnel. L'incertitude où ils se trouvent quant à l'avenir des parcs ne peut perdurer sans effet sur leur motivation.

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 encore imparfaitement connus. L'Etat a lancé la réorganisation de ses services, mais la définition de ses futures directions interdépartementales des routes n'en est encore qu'au stade de la préfiguration. Quant aux responsables des collectivités départementales, s'ils ont entamé une réflexion sur l'utilisation future des ressources de leur parc, le processus de réflexion ne paraît pas encore parvenu, dans la majorité des cas, à son terme.

Il convient donc, à ce stade, 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, dans l'avenir, 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

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.

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.

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 et plus ou moins efficaces qui ont diversement façonné les parcs. Il s'ensuit que l'on trouve aujourd'hui des parcs de tailles 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 zéro à plusieurs centaines de kilomètres, qui ont engagé ou non une démarche

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

²⁵ CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle précité.

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 conserve 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 représente 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 bénéficiant d'un transfert massif des routes nationales actuelles rées au département. 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.

2-1-7. – Ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts en matière de routes et de services routiers

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 de l'équipement. Aussi la mutation inéluctable des parcs ne doit-elle pas être différée. Il n'y a aucune raison que sa mise en œuvre ne se fasse pas sinon en même temps que les transferts de services routiers, à tout le moins à la suite de ce transfert.

En d'autres termes, 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.

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 de ces 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, le rapprochement 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 dans lesquelles devra être apprécié 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, au sujet des transferts de compétences en matière de routes.

S'il est trop tard pour parvenir à un alignement du calendrier de l'évolution des parcs sur celui des transferts des services routiers, il serait opportun de s'efforcer de rapprocher autant que possible ces calendriers.

2-2. – Pour réussir la mutation des parcs de l'équipement : éléments de solution

Leur transfert aux départements avait été présenté dans le rapport d'étape diffusé en juillet comme l'orientation la plus logique et la plus réaliste de la mutation des parcs de l'équipement. Si cette proposition a provoqué diverses réactions, elle n'a suscité aucune objection fondée sur une argumentation forte qui aurait été de nature à la remettre en question. Bien au contraire, les « études de cas » qui ont été évoquées dans l'introduction²⁶ ont confirmé non seulement sa faisabilité mais aussi qu'elle était généralement perçue comme correspondant à une mutation « naturelle » des parcs dans le contexte de la décentralisation, de la nouvelle politique routière de l'Etat et de la réorganisation de ses services dans ce domaine.

Aussi, est-ce sur le principe du transfert aux départements qu'il est proposé de fonder la mutation des parcs de l'équipement.

Il ne faut pas se cacher que l'opération est complexe. Elle comporte deux grandes dimensions : la dimension institutionnelle et opérationnelle du transfert et sa dimension sociale, qui seront présentées successivement après l'énoncé et la justification du principe du transfert.

Le volet institutionnel et opérationnel comprend les sujets de l'évolution institutionnelle des parcs routiers, des relations entre l'Etat et les départements à cet égard, de la continuité du service public durant la phase de mutation et toutes les questions d'organisation qui y sont liées.

La dimension sociale du problème pose essentiellement 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

²⁶ p. 7

mutation des parcs et de la réorganisation des services routiers sur la situation de tous les agents employés dans les parcs.

2-2-1. – Pour un transfert des parcs de l'équipement aux départements

Le transfert des parcs de l'équipement n'était pas la seule orientation concevable.

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 sont écartées et, d'autre part, celle du transfert aux départements est proposée.

2-2-1-1. - D'autres solutions ont été envisagées et n'ont pas été retenues

A) En premier lieu, celle du maintien des parcs dans le giron de l'Etat, qui a été écartée pour les raisons qui ont été longuement développées plus haut.

B) Il était aussi 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, l'Etat comme les 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.

C) En troisième lieu, la solution consistant à doter les parcs routiers de la personnalité juridique et de l'autonomie économique 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, se poserait tout d'abord la question du rattachement de cette ou de ces personnes morales nouvelles.

La création d'une entité nationale rattachée à l'Etat – établissement public national ou société d'économie mixte 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 rattachées aux départements – établissements publics départementaux ou sociétés d'économie mixte locales - serait mieux justifiée, mais on voit mal pourquoi le législateur imposerait d'emblée cette solution aux collectivités départementales. La bonne démarche à cet égard ne serait-elle pas plutôt d'opérer le transfert des parcs aux départements en leur laissant, pour l'avenir, le choix de décider de l'organisation qu'ils jugeraient la mieux appropriée, que ce soit l'intégration des parcs dans leurs services techniques ou la création d'une régie non personnalisée ou personnalisée.

La création d'entités dotées de la personnalité juridique demande que l'on s'assure auparavant de la viabilité économique de ces entités 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, d'autant que se poserait dans une telle hypothèse la question de savoir si ces entités personnalisées bénéficieraient, au regard des règles de passation des marchés publics, de l'exception dite « *In house providing* » qui a été évoquée dans la section 2-1-4 ci-dessus²⁷. Il est toutefois permis de le penser dans le cas d'une régie personnalisée ou d'un établissement public départemental sur lequel le département exercerait un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réaliserait l'essentiel de ses activités avec la collectivité de rattachement. L'exception ne semble pas pouvoir jouer, en revanche, dans le cas d'une société d'économie mixte.

D) Au cours du processus de concertation, des organisations syndicales ont suggéré que l'on étudie l'hypothèse de la constitution d'une structure de coopération, dont on imagine qu'elle pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public²⁸ ou une autre forme *sui generis*, et, plus généralement, d'une solution institutionnelle de mutualisation des moyens réunis dans les parcs.

Cette hypothèse a pour elle de s'inscrire dans la tradition historique ininterrompue des parcs routiers depuis la fin de la deuxième guerre

²⁷ p. 43

²⁸ d'un nouveau genre

mondiale. Mais sa réalisation suppose une volonté commune, fondée sur un intérêt commun, de chaque département et de l'Etat de s'engager dans cette voie. Or, nous avons vu plus haut que, désormais, en matière de services routiers, les logiques de l'Etat – de gestion d'un réseau constitué d'itinéraires et de nœuds supportant une circulation importante et exigeant un haut niveau de service – et de chaque département – de gestion d'un réseau départemental – ne convergent pas de manière évidente.

En outre, il convient de prêter attention à l'ordonnancement de la démarche. Les parcs routiers sont des structures dédiées de façon prépondérante, sauf exception, au réseau départemental. Ils n'auront plus, dans la forme qui est actuellement la leur, de place dans la future organisation des services routiers de l'Etat. Aussi, plutôt que de vouloir imposer une formule générale de coopération à partir de la situation actuelle de parcs routiers appartenant aux directions départementales de l'équipement, il apparaît plus cohérent avec la décentralisation et plus réaliste de transférer d'abord la responsabilité des parcs aux départements sans exclure à ce stade que, une fois le transfert réalisé, le département et l'Etat recherchent une formule de coopération s'ils y trouvent un intérêt commun.

E) La solution de la partition – l'option 3 du rapport VALERE – serait *a priori* plus intéressante parce qu'elle s'inscrirait apparemment dans une parfaite logique de décentralisation selon laquelle ne seraient transférés aux départements que les parties de services participant directement à l'exercice de leurs compétences. En d'autres termes que ne leur reviendraient que les parties de parc correspondant à l'utilisation qu'ils en auraient, le surplus demeurant sous la responsabilité de l'Etat.

Quoique intellectuellement séduisante, cette solution ne paraît pas pouvoir constituer une réponse générale et systématique à la question de l'évolution des parcs de l'équipement.

On aperçoit d'emblée qu'elle serait mal adaptée 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, en particulier la difficulté de scinder les équipes et le risque de doublonnages, la difficulté de répartir les immeubles, les installations

fixes et certains matériels ou encore le risque de sous-utilisation de certains équipements.

Il est sans doute des situations dans lesquelles une opération de partage pourrait être envisagée, mais plutôt au cas par cas, dans la perspective de faciliter le transfert, si l'opération a un sens d'un point de vue opérationnel et si le besoin s'en fait réellement sentir. En d'autres termes, la partition n'apparaît pas très pertinente comme solution principale, mais l'idée d'un partage pourrait être retenue comme aménagement du principe du transfert si certaines conditions sont réunies.

2-2-1-2. - Le transfert des parcs routiers aux départements est la solution la plus logique et la plus réaliste

De ce que le sort des parcs routiers a été provisoirement réservé par la loi du 13 août 2004, il ne faudrait pas conclure que ceux-ci devraient rester étrangers à la décentralisation appliquée au domaine routier.

Une fois le transfert des routes prévu par la loi du 13 août 2004 opéré, et toutes choses étant égales par ailleurs, la part de l'activité totale des parcs exercée au profit des réseaux départementaux serait de 70 % en moyenne. 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. Or, les parcs routiers sont des services originaux, certes, dans leur structure comme dans leur mode de fonctionnement, mais ce sont avant tout des services routiers concourant déjà à l'exercice de compétences départementales et appelés dans l'avenir, du fait des transferts de compétences opérés en vertu de la loi du 13 août 2004, à concourir encore davantage, et de façon prépondérante, à l'exercice de ces compétences.

Le bon sens l'exprimerait en termes moins savants : comme services de proximité ayant un champ d'intervention départemental, les parcs ont incontestablement vocation à relever de la collectivité départementale.

En vérité, 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.

Au surplus, en restituant une cohérence entre collectivité principalement bénéficiaire et collectivité d'appartenance de la structure, le transfert 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.

Et s'il est vrai qu'il existe entre les départements une grande diversité de situations dont il ne serait pas réaliste de ne pas en tenir compte, cette diversité ne conduit pas à remettre en cause l'unicité du principe de transfert des parcs routiers aux départements²⁹. Cette diversité de situations incite en revanche à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre du transfert.

C'est donc une solution de transfert imposée par la loi et applicable, dans son principe, à l'ensemble des parcs³⁰, qui est proposée.

2-2-2. – La mise en œuvre du principe de transfert des parcs routiers aux départements

La préconisation de l'application d'un principe commun ne conduit pas nécessairement à celle d'une solution uniforme. Dans le dispositif de mise en œuvre, des mesures d'adaptation aux besoins et contraintes locales, voire des dérogations limitées au principe commun peuvent être envisagées et le seront ci-après.

Il convient tout d'abord d'identifier les questions à résoudre au stade de la mise en œuvre du principe de transfert et de proposer ensuite des éléments de solution. Le choix de la méthode est ici d'une grande importance, en particulier quant à la répartition entre les textes normatifs nationaux nécessaires pour engager et pour encadrer le processus de mutation et la recherche d'adaptations aux réalités du terrain par la voie conventionnelle. L'organisation de la mutation dans le temps méritera aussi que l'on s'y arrête. Enfin, il conviendra d'évoquer les cas particuliers de la Corse, des départements d'outre-mer et de deux départements métropolitains qui se trouvent placés, à l'endroit des parcs routiers, dans des situations de droit différentes de celles de la généralité des départements.

²⁹ Ou à d'autres collectivités ou établissements publics territoriaux en Corse et dans les DOM, compte tenu des situations de droit y prévalant

³⁰ Sous réserve d'aménagements et de dérogations qui seront examinés plus loin

2-2-2-1. – Les questions à résoudre

Si un transfert global pur et simple du parc routier est concevable dans les cas où, après transfert des routes nationales d'intérêt local, l'activité du parc serait orientée dans sa totalité ou sa quasi-totalité vers le domaine public routier départemental, il en va différemment dans celui des départements où l'activité du parc n'est pas aujourd'hui orientée de façon prépondérante vers le domaine routier départemental et où le transfert des routes est insuffisant pour qu'elle le devienne dans l'avenir.

En bonne logique de décentralisation, ne doivent être transférés au département que les ressources et les moyens du parc participant à l'exercice des compétences de cette collectivité en matière de routes. Il ne saurait incomber aux départements de prendre en charge un parc manifestement surdimensionné au regard de ses besoins propres³¹.

En outre, les activités que le parc routier a développées sous la responsabilité de l'Etat peuvent ne pas totalement concorder avec celles qui répondraient aux besoins du département. Des évolutions à cet égard pourraient être requises pour une bonne adéquation du service au réseau routier départemental.

Quant à l'Etat, la réorganisation de ses propres services routiers n'a pas pour conséquence de le dispenser de faire appel, provisoirement ou plus durablement, aux ressources et aux moyens que l'on trouve dans les parcs. Il apparaît en effet que les futures directions interdépartementales des routes devraient avoir recours, pour l'entretien et l'exploitation du réseau de routes nationales, à des prestations actuellement rendues par les parcs, en particulier en matière de mise à disposition permanente et de maintenance de véhicules, engins et matériels lourds³² où l'offre privée est le plus souvent faible voire inexistante ainsi qu'en matière de maintenance d'équipements d'exploitation dynamique de la route³³ et de radio. La viabilité hivernale est aussi un sujet de préoccupation dans la mesure où si le service hivernal n'a pas à être confié préférentiellement aux parcs et si la part des parcs en ce domaine varie d'un département à l'autre, le

³¹ Du moins pas sans compensation ou contrepartie

³² poids lourds porteurs d'engins et équipements spécialisés tels que outils hydrauliques, saleuses, engins à déplacement hydrostatique, lames et rabots, lames de coupe, etc...

³³ stations de comptage du trafic, caméras, éclairages, systèmes de ventilation, station météo, détection automatique d'accidents, feux de régulation d'accès etc...

maintien des prestations qu'ils rendent sur le réseau routier national est nécessaire à court et moyen terme. Notons enfin que les directions interdépartementales des routes pourraient avoir besoin non seulement d'ouvriers et techniciens sous statut OPA, de matériels et d'installations qui sont aujourd'hui dans les parcs, mais aussi de compétences dans les domaines de la comptabilité et de la gestion des achats qui ont été développées dans l'administration des parcs.

L'activité de prestation de services³⁴ des parcs orientée vers les communes pose également un problème. Cette activité est, certes, sur une tendance lourde de baisse, mais, dans certains départements, elle reste encore significative. Dans des départements ruraux, elle pallie l'inexistence, la faiblesse ou l'inadaptation, notamment en termes de disponibilité, de l'offre privée.

2-2-2-2. – Les éléments de solution

Les « études de cas » dont il a déjà été question³⁵ ont permis de dégager les éléments de solution propres à résoudre les difficultés qui viennent d'être énoncées.

Ces « études de cas » ont été menées au cours de l'automne 2005 dans treize départements³⁶ représentatifs de l'ensemble des départements continentaux. Sous la responsabilité du préfet en concertation avec le président du conseil général, elles ont consisté, dans chacun des départements de l'échantillon, à étudier, à la lumière des conclusions provisoires du rapport d'étape, les conditions concrètes dans lesquelles un transfert du parc pourrait être opéré au profit de la collectivité départementale.

Il est ressorti de ces études que, dans une majorité de départements, un transfert global du parc était possible sous réserve d'être soigneusement préparé et accompagné de garanties d'une bonne continuité du service public et, le cas échéant, en prévoyant quelques ajustements. Dans les autres départements, en revanche, un partage des moyens du parc pourrait être envisagé.

³⁴ c'est à dire compte non tenu des ventes de marchandises produites par les usines rattachées à certains parcs

³⁵ p. 7 et 48

³⁶ Aube, Bouches-du-Rhône, Indre, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Rhône, Haute-Saône, Savoie

A) Au titre de **l'accompagnement du transfert**, a été le plus souvent évoquée la conclusion d'une convention entre le département et l'Etat aux fins de permettre aux services de l'Etat en charge du réseau routier national de continuer à avoir recours aux moyens du parc pendant un certain temps postérieurement au transfert. Une telle convention présenterait, pour le département, l'avantage de maintenir un certain niveau d'activité au parc et, pour l'Etat, d'assurer dans des conditions de sécurité suffisante la continuité du service public dont il assume la charge. **Prévue et encadrée par la loi, cette convention de service public, portant sur des missions d'intérêt général³⁷ pendant une période limitée, définirait la nature des prestations, les conditions de l'intervention du parc au bénéfice de l'Etat et les modalités de financement de cette coopération³⁸.**

B) Dans les départements où le parc déploie une activité au profit **des communes ou groupements de communes**, cette activité pourrait être poursuivie de façon dégressive pendant la période de transition. Il ne s'agirait, en vérité, que de poursuivre un mouvement de réduction d'activité pour le compte des communes et des tiers déjà bien engagé³⁹.

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.

Quoi qu'il en soit, l'activité pour le compte des communes et des groupements de communes pourrait être maintenue, selon les choix que feraient les autorités départementales à cet égard, lorsqu'elle pallie l'inexistence, la faiblesse ou l'inadaptation de l'offre privée pour la bonne exécution du service public.

³⁷ Le plus souvent service hivernal, radio, maintenance de matériels et engins, réparations urgentes de dégâts causés au domaine public par des accidents ou des événements météorologiques exceptionnels

³⁸ En raison de l'objet de la convention, des nécessités de la continuité du service public et du caractère limité de la période en cause, la loi pourrait valablement écarter les règles du droit commun de la concurrence et des marchés publics

³⁹ 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)

C) Les « études de cas » montrent qu'il serait parfois opportun **d'ajuster** la configuration du parc routier en vue d'adapter la consistance de ses moyens et l'orientation de ses activités aux besoins respectifs, apparaissant davantage complémentaires que concurrents, du département et de l'Etat. Ainsi, des moyens humains et matériels du parc réunis en unités opérationnelles pourraient, dans certaines situations, être exclues du transfert pour être incorporées dans les futures directions interdépartementales des routes⁴⁰.

D) Lorsque l'utilisation du parc par la collectivité départementale est relativement modeste et devrait le demeurer, toutes choses égales par ailleurs, à défaut de transferts significatifs de routes nationales d'intérêt local, il conviendrait d'aller au-delà du simple ajustement. Le Morbihan illustre bien ce type de situations. Le département compte pour seulement environ 45 % dans le chiffre d'affaires du parc et pratiquement aucun transfert de routes ne devrait intervenir. Dans cet exemple et quelques autres de l'échantillon, les acteurs locaux se sont orientés vers un partage des moyens du parc entre la collectivité départementale et l'Etat.

Ce cas de figure n'invalide pas le principe d'un transfert imposé à tous par la loi, mais il conduit à envisager **une modalité particulière de transfert, partiellement dérogoire au principe, selon laquelle, en deçà d'un certain seuil d'utilisation du parc, le partage pourrait être considéré comme une solution d'adaptation particulière** répondant aux besoins et aux souhaits de l'Etat et du département. **Le partage, toujours facultatif**, devrait normalement résulter d'un commun accord. En l'absence d'accord, la collectivité départementale devrait se voir reconnaître le droit à un transfert d'un parc réduit, mieux proportionné à ses besoins, résultant d'un partage. Ce ne serait que la juste contrepartie, dans la logique de la décentralisation, de l'obligation légale de transfert.

Il conviendrait naturellement, dans une perspective de partage, de s'assurer de son caractère opérationnel et de prévoir les mesures d'accompagnement social qui seraient rendues nécessaires par des obligations de mobilité géographique ou fonctionnelle résultant de l'opération pour les agents.

E) S'agissant des **usines**, qui ne sont pas des services dédiés à l'entretien et l'exploitation de la route, mais des unités de production de marchandises, il n'y a pas de raison d'en imposer le transfert au

⁴⁰ Dans les études de cas, un ajustement de ce type a été jugé opportun et prévu de façon très précise pour le département de la Savoie

département d'implantation. S'il souhaite la reprendre⁴¹, il conviendrait de lui en offrir la possibilité. Sinon, l'usine devrait être mise en vente ou fermée⁴².

F) L'alternative au partage serait la constitution d'une structure de coopération⁴³ entre le département et l'Etat. A ce stade, les objections énoncées au D de la section 2-2-1 se trouveraient levées puisque, par construction, le principe du transfert au département serait posé et la structure de coopération procéderait d'une démarche volontaire et commune, fondée sur leurs intérêts réciproques, du département et de l'Etat. La structure de coopération est avant tout envisagée ici comme temporaire, dans l'esprit de la convention mentionnée au A de la présente section. Elle pourrait être envisagée comme durable, si c'était la volonté commune du département et de l'Etat, dès lors qu'elle travaillerait exclusivement pour eux⁴⁴ et serait placée sous leur seul contrôle.

E) Que le transfert soit global, sous réserve d'ajustements mineurs, qu'il donne lieu à un partage, ou même qu'il débouche sur une formule nouvelle de coopération, il poserait le problème du sort des immeubles, installations et matériels qui forment le « capital productif » du parc. Il est évident que l'on ne peut raisonner uniquement en termes de transfert de ressources humaines ; il faut raisonner en termes d'unités de production de services comprenant non seulement les hommes et leurs compétences mais aussi les immeubles et les équipements qui sont nécessaires à la prestation de services. La difficulté est que la propriété de ces biens dépend du point de savoir s'ils ont été financés par le département ou par l'Etat (voire par imputation de la dépense sur le compte de commerce). Or, si la propriété des matériels, notamment des véhicules et engins, est généralement aisée à déterminer, il n'en va pas toujours de même pour les immeubles et installations⁴⁵. Tout cela milite pour que, dans le cas d'un transfert global, les biens supports appartenant en tout ou partie à l'Etat ou financés sur le compte de commerce (immeubles, installations, bureautique) soient remis au département, sous réserve, le cas échéant, d'ajustements.

⁴¹ C'est le cas, dans l'échantillon, des Hautes-Pyrénées.

⁴² C'est le cas, dans l'échantillon, du Morbihan

⁴³ Sans doute de type groupement d'intérêt public

⁴⁴ Voire pour les communes en limitant les prestations rendues à celle-ci à celles correspondant à des missions d'intérêt général au sens strict

⁴⁵ Ainsi, dans le cas de la Haute-saône, le parc est implanté sur des parcelles qui relèvent tant de l'Etat que du département. Quant aux bâtiments « ils ont été construits et étendus par opérations successives financées par l'un ou l'autre des partenaires ou cofinancée, de sorte qu'une délimitation des propriétés de chacun est quasiment impossible » selon les constatations faites dans l'étude de cas consacrée à ce parc.

D'une manière générale, il conviendrait de considérer l'équilibre financier global du transfert et de faire primer, dans l'attribution des biens du parc, des critères de fonctionnalité économique et opérationnelle sur l'origine de propriété.

2-2-2-3. – Sur la méthode

La mutation des parcs telle qu'elle vient d'être envisagée nécessite l'intervention du Législateur et du pouvoir réglementaire. La conviction de l'auteur de ce rapport est que si l'édiction de textes législatifs et réglementaires au niveau national serait indispensable, elle ne saurait suffire. Les « études de cas » ont montré, ou plutôt confirmé l'intuition que traduisait le rapport d'étape, qu'en raison tant de la diversité des situations rencontrées que de la nécessité d'une appréciation concrète des besoins, une grande latitude devait être laissée aux responsables locaux dans la détermination des modalités de mise en œuvre de la réforme.

Il conviendrait de trouver le bon équilibre entre l'encadrement de l'opération de mutation par des textes de portée nationale et la conclusion de conventions par les autorités locales, à savoir le représentant de l'Etat et les autorités compétentes du département.

A) La mutation des parcs passe par la loi. Une loi serait nécessaire pour abroger les dispositions de celle du 2 décembre 1992 relatives aux parcs, supprimer le compte de commerce et, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, imposer des sujétions aux collectivités départementales (principe du transfert obligatoire des parcs, principales règles commandant les transferts, notamment en matière de répartition des biens, et fondement statutaire du transfert des personnels sous statut OPA). En outre, la loi devrait donner une base juridique et un cadre aux conventions de transfert. Elle devrait aussi fixer des règles de substitution permettant d'opérer un transfert en cas d'échec de la démarche conventionnelle.

Il appartiendrait au pouvoir réglementaire de produire les textes d'application de la loi et d'élaborer les textes statutaires concernant les agents sous statut OPA.

B) Dans le cadre ainsi tracé par les dispositions législatives et réglementaires, c'est à une convention conclue par le représentant de

l'Etat et les autorités départementales qu'il reviendrait de définir, au plus près des réalités locales, les modalités de mise en œuvre de la mutation. On peut imaginer que cette convention traiterait des mesures d'accompagnement et d'ajustement qui ont été évoquées plus haut ainsi que, le cas échéant, les modalités du partage ou de la coopération qui auraient été décidées. La convention pourrait aussi fixer sa durée dans la limite d'une période maximale qu'un texte de niveau national aurait définie.

Afin de prévenir des risques de blocage, il pourrait être opportun de constituer au niveau national une commission paritaire Etat/Départements qui aurait un rôle d'information et pourrait être consultée sur les difficultés susceptibles d'être rencontrées par les autorités locales. L'avis de cette commission ne lierait pas les autorités locales mais pourrait les éclairer sur des voies de solution.

C) En cas d'échec de la démarche conventionnelle, le transfert ne pourrait être mis en œuvre que par voie de décision unilatérale intervenant dans le respect des textes évoqués plus haut, en particulier, le cas échéant, de la disposition reconnaissant aux collectivités départementales un droit au partage des moyens du parc. A cet effet, il serait utile de définir un indice objectif d'utilisation potentielle du parc après transfert des routes nationales d'intérêt local permettant de déterminer un seuil d'utilisation potentielle en deçà duquel ce droit serait reconnu.

2-2-2-4. – L'organisation de la mutation des parcs dans le temps

Les études de cas montrent l'importance de l'organisation de la mutation des parcs dans le temps. Elles font apparaître que **la mutation devrait être articulée en deux phases : une phase de préparation et une phase de consolidation.**

A) **La phase de préparation** irait de 2006 à la date du transfert juridique qui pourrait intervenir, selon le temps qu'il faudrait pour arrêter les décisions sur l'avenir des parcs routiers et leur formalisation dans les textes juridiques, soit dès le 1^{er} janvier 2008, soit un an plus tard.

Au cours de cette période, le parc resterait un service de l'Etat dirigé par le directeur départemental de l'équipement, mais il conviendrait de répondre à une forte demande des autorités départementales d'être

étroitement associées au pilotage du parc, en particulier aux décisions stratégiques ayant un effet sur la structure et les effectifs du parc ainsi que sur l'orientation de ses activités. Cette demande est parfaitement justifiée. Y répondre positivement, sous une forme souple (protocole) à déterminer, serait de nature à augmenter l'intérêt des autorités départementales pour le parc et, d'une manière générale, faciliterait le transfert. Symétriquement, il conviendrait que le directeur interdépartemental des routes soit lui aussi associé au pilotage du parc.

C'est au cours de cette phase que devraient être déterminées les modalités concrètes de la mutation du parc, son équilibre financier, l'attribution des biens, s'il y a lieu les ajustements nécessaires ou un partage plus conséquent des moyens, les mesures prises pour garantir la continuité du service public au cours de la période suivant immédiatement le transfert, éventuellement la mise au point d'une formule plus institutionnalisée de coopération. La définition des modalités de la mutation serait formalisée dans une convention de transfert conclue par le représentant de l'Etat et le président du conseil général. Le transfert aurait pour effet la sortie du parc du compte de commerce et son intégration dans les services départementaux dans une forme juridique qu'il appartiendrait à chaque conseil général de choisir librement (service en régie « administrative », régie personnalisée ou non à caractère industriel ou commercial, ou autre).

B) La phase de consolidation, qui commencerait à la date du transfert juridique, aurait une durée maximale⁴⁶ fixée par un texte de portée nationale et pourrait varier, dans cette limite, selon les départements⁴⁷. Elle aurait pour objet d'accompagner le démarrage du parc sous statut départemental. Comme il vient d'être vu, le département et l'Etat seraient liés par la convention de transfert prévoyant, notamment, les conditions opérationnelles et financières dans lesquelles les directions interdépartementales des routes pourraient faire appel aux ressources et aux moyens du parc transféré.

2-2-2-5. – Le devenir des parcs routiers de Corse et des départements d'outre-mer

⁴⁶ On peut penser que cette période ne devrait pas dépasser une durée de l'ordre de cinq ou six ans

⁴⁷ On peut imaginer que dans certains cas de transfert pur et simple du parc ou, à l'inverse, de partage, l'on puisse se passer de phase de consolidation

A) Dans le cas de la Corse, la voirie classée en route nationale a été transférée dans le patrimoine de la collectivité territoriale⁴⁸. Depuis lors, les parcs de la Corse-du-Sud et de Haute-Corse sont mis à la disposition de la collectivité territoriale. Toutefois, en Corse-du-Sud, le parc, qui est implanté sur un terrain appartenant à la collectivité départementale, intervient de façon prépondérante sur le réseau départemental et la collectivité départementale concourt de façon non négligeable au financement de ses investissements. En Haute-Corse, le département apparaît en revanche moins engagé envers le parc.

Dans la situation de droit de la Corse, différente de celle qui prévaut sur le continent, des modalités spécifiques de transfert, inspirées du dispositif mis en place par l'article 19 de la loi du 13 août 2004 pour le transfert des routes nationales dans les départements d'outre-mer, pourrait être imaginées. Un processus de concertation serait prévu en vue de déterminer quelle collectivité, du département ou de la collectivité territoriale de Corse, serait bénéficiaire du transfert du parc. A l'issue de la concertation, le parc serait attribué selon l'accord intervenu entre ces collectivités ou, à défaut d'accord, à la collectivité territoriale de Corse.

Eventuellement, l'accord entre les deux collectivités intéressées pourraient se conclure sur un partage des moyens du parc ou encore sur la mise en place d'une formule de collaboration institutionnalisée⁴⁹ ou non.

B) C'est une logique semblable qui devrait commander le transfert des parcs des départements d'outre-mer.

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 loi⁵⁰. 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, l'article 19 susmentionné de 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. Comme il

⁴⁸ 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

⁴⁹ Cf. point B ci-dessous

⁵⁰ 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

vient d'être indiqué, le bénéficiaire des transferts de routes est désigné d'un commun accord entre la région ou le département. A défaut d'accord, la région est désignée comme la collectivité bénéficiaire des transferts de routes.

Il pourrait en aller pareillement pour le transfert du parc routier. Eventuellement, l'accord entre les deux collectivités intéressées pourrait se conclure sur un partage des moyens du parc ou encore la mise en place d'une formule de collaboration institutionnalisée ou non.

A cet égard, l'hypothèse de la création d'un syndicat mixte, qui a été explorée par la région et le département de Guadeloupe en vue d'un exercice mutualisé de leurs compétences en matière de gestion de leurs réseaux routiers respectifs, mérite de retenir l'attention.

Le département de la Guyane pose un problème particulier dont la solution dépend de celle qui doit être donnée à la question du transfert total ou partiel des routes nationales au profit d'une collectivité. Dans l'hypothèse où le réseau routier national resterait important dans ce département, il ne peut être exclu un maintien du parc, éventuellement après un partage limité de ses moyens, dans les services de l'Etat.

2-2-2-6. – Le cas particulier des parcs routiers de l'Essonne, de la Saône-et-Loire et de l'Oise

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 engagé en 2004 une procédure de désengagement.

La question qui était posée dans le rapport d'étape à l'égard de ces départements, qui sont légalement sortis du régime conventionnel à la date d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, était celle de savoir s'il était légitime de leur imposer par la loi un transfert du parc dans les conditions de droit commun, s'il fallait élaborer un régime de transfert spécifique ou leur laisser seulement le choix de recevoir ou non le parc dans des conditions à définir.

Après mûre réflexion, c'est la troisième branche de l'alternative – d'une dérogation à la loi qui ouvrirait un choix au département - qui paraît la

mieux justifiée et la plus opportune. La mieux justifiée parce que dans ces cas-là, le parc ne peut plus être regardé comme dédié au réseau départemental. Il ne faut pas exclure qu'il représente néanmoins un intérêt pour l'une ou les collectivités départementales considérées.

2-2-3. – Perspectives pour les agents fonctionnaires et ouvriers

Aborder les perspectives que la mutation des parcs présente pour les agents conduit à se poser la question centrale de l'évolution de la situation statutaire des OPA qui sera traitée dans les développements qui suivent.

D'autres questions se posent, mais les solutions, pour l'essentiel, existent déjà.

S'agissant **des fonctionnaires et des agents non titulaires affectés dans les parcs routiers**, les règles de transfert à suivre ne paraissent pas devoir être différentes de celles qui figurent aux articles 109 à 111 de la loi du 13 août 2004.

Il se peut que tous les agents fonctionnaires ou non titulaires non OPA ne soient pas transférés, notamment en cas de partage des moyens du parc ou du fait d'une mesure d'ajustement. Dans cette hypothèse, les agents non transférés seraient reclassés dans les services de l'Etat⁵¹. Il pourrait alors, dans certains cas, en résulter une mobilité géographique ou fonctionnelle qu'il y aurait lieu de traiter selon les règles d'usage en pareille situation.

D'une manière générale, les problèmes concrets que poserait la situation des agents non fonctionnaires et non titulaires non OPA devraient être réglés au cours de la période de préparation du transfert évoquée plus haut.

Mais s'agissant **des OPA**, il ne serait pas sérieux de prévoir l'affectation durable d'une grande partie d'entre eux à des collectivités territoriales sans envisager une évolution du cadre statutaire qui est actuellement le leur.

⁵¹ A tout le moins, s'agissant des agents non titulaires, pour la durée du contrat en cours

2-2-3-1. – Sur la problématique de l'évolution du quasi-statut des OPA

Il s'agit de définir les conditions juridiques, financières et sociales dans lesquelles plusieurs milliers d'OPA pourraient être placés sous l'autorité des organes compétents des collectivités départementales. En effet, le quasi-statut d'ouvrier d'Etat tel qu'il existe aujourd'hui n'a pas été conçu pour et ne se prête pas à une gestion complète des OPA par des autorités territoriales.

La problématique statutaire est complexe. Il convient d'en avoir une vue d'ensemble.

A) La question d'une évolution statutaire n'intéresse pas seulement les OPA actuellement affectés dans les parcs mais aussi ceux qui sont employés dans les bases aériennes et, généralement selon un régime de mise à disposition, dans d'autres services de l'Etat⁵² ou dans des établissements publics de l'Etat⁵³. Selon la solution choisie pour traiter la situation des ouvriers des parcs, celle des ouvriers affectés dans les services autres que les parcs ou dans les établissements publics pourrait s'en trouver normalisée ou, à l'inverse, déstabilisée.

B) En deuxième lieu, les OPA sont soumis à un quasi-statut particulier d'ouvriers des établissements industriels de l'Etat, en particulier pour ce qui concerne le régime de retraite. En d'autres termes, notamment si la solution retenue pour traiter la situation statutaire des OPA devait avoir un impact sur le régime spécial de retraite commun à l'ensemble des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, elle ne serait pas sans retentir⁵⁴ sur la situation des autres catégories d'ouvriers de l'Etat.

Les OPA sont légitimement attachés à un régime de retraite qui permet, d'une part, l'intégration de primes dans l'assiette des retenues pour pensions et des prestations et, d'autre part, le calcul des prestations, au taux de 75 %, sur la base des émoluments des six derniers mois d'activité. Mais, il convient d'avoir aussi à l'esprit la situation démographique et financière extrêmement préoccupante du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements de l'Etat. Le financement de ce fonds est actuellement assuré, en sus des cotisations supportées par les

⁵² services maritimes notamment

⁵³ en particulier Voies Navigables de France

⁵⁴ Et peut-être un effet d'entraînement

ouvriers⁵⁵ et les employeurs⁵⁶, par une subvention d'équilibre qui représente environ 75 % des besoins de financement.

Quelle que soit la solution statutaire envisagée, il y aura lieu d'en évaluer l'impact sur l'état du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements de l'Etat et les conséquences financières.

C) Un troisième aspect de la problématique de l'évolution statutaire est de concevoir une solution qui puisse être applicable à l'ensemble des OPA employés par des collectivités territoriales. Nous venons de voir que les parcs de Corse et des départements d'outre-mer, ou certains d'entre eux, pourraient être transférés à d'autres collectivités territoriales que les départements. L'article 107 de la loi du 13 août 2004 prévoit que d'autres agents « *admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928* » sont mis à disposition des collectivités territoriales bénéficiaires de compétences transférées en matière d'aérodromes civils, de ports maritimes et de ports intérieurs.

D) Enfin, il ne doit toutefois pas être oublié que si plusieurs milliers d'OPA⁵⁷ devaient être transférés et exercer leur métier au sein d'une collectivité territoriale, d'importants effectifs d'OPA⁵⁸ devraient continuer d'exercer leurs fonctions dans les services ou établissements non routiers où ils sont affectés et que d'autres devraient être 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 disponibilité⁵⁹.

On imagine mal que les OPA transférés soient régis par un statut qui ne serait pas comparable, en termes de carrière, de protection sociale, de rémunération et de retraite, à celui dont ils bénéficient actuellement et dont le bénéfice serait maintenu à leurs collègues non transférés. En

⁵⁵ Au taux de 7,85 %

⁵⁶ Au taux de 24 %

⁵⁷ De 3 000 à 5 000 ouvriers, peut-être davantage, en se basant sur les estimations faites dans le rapport VALERE

⁵⁸ 2 000 ouvriers, peut-être davantage

⁵⁹ 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.

d'autres termes, la coexistence de deux populations d'ouvriers ayant une même origine et des conditions d'emploi assez semblables paraît impliquer, par delà la différence des employeurs, de rechercher une parité statutaire.

2-2-3-2. – Sur la méthodologie

Gardant à l'esprit les considérations qui précèdent, il me paraît utile de dresser un inventaire des solutions concevables qui ont toutes été exposées aux différentes parties prenantes, en particulier aux organisations syndicales, lors du processus de concertation. Il s'agit d'un inventaire raisonné où chaque solution n'est pas seulement décrite mais aussi appréciée et discutée. Je n'ai pas cru toutefois devoir proposer une solution dans la mesure où il m'est apparu qu'en ce domaine un travail interministériel préalable était nécessaire. Les développements qui suivent devraient, je l'espère, contribuer à jeter les bases de l'élaboration de la meilleure solution possible.

L'objectif, rappelons-le, est de placer de façon permanente des agents, qui ne sont ni des fonctionnaires ni des agents non titulaires de droit commun, mais des ouvriers de l'Etat, sous l'autorité d'exécutifs territoriaux et de permettre à ces derniers d'assurer la gestion de cette ressource humaine dans des conditions semblables à celles applicables aux autres catégories d'agents territoriaux. C'est largement inédit, à tout le moins avec des effectifs de cette ampleur.

Les solutions concevables forment un large éventail. Leur pertinence est fonction, notamment, de leur acceptabilité par les agents et les autorités territoriales, de leurs conséquences financières, de leur impact sur l'organisation générale de la fonction publique et des modalités de gestion des agents qui en résultent.

2-2-3-3. – L'application de l'article 110 de la loi du 13 août 2004

Une première solution concevable serait, après avoir constaté que, comme il a été dit dans la première partie de ce rapport, les OPA sont

juridiquement des agents non titulaires de droit public de l'Etat, d'appliquer à ceux qui seraient transférés les dispositions de l'article 110 de la loi du 13 août 2004 relatives au transfert de la généralité des agents non titulaires. L'article 110 énonce que *« les agents non titulaires de droit public de l'Etat et de ses établissements publics deviennent agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale. Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire de droit public de l'Etat et de ses établissements publics sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales »*.

Cette solution apparaît inadaptée à la situation de droit actuelle des OPA qui ne sont pas à proprement parler des agents contractuels et qui bénéficient, nous l'avons vu, d'un quasi-statut établi par décret, distinct de celui qui procède du décret du 17 janvier 1986 régissant la généralité des agents non titulaires de l'Etat. Elle serait surtout inacceptable pour les OPA. Il serait pour le moins difficile, spécialement en cas de partage du parc, d'amener certains d'entre eux à rejoindre dans ces conditions les collectivités départementales alors que d'autres continueraient de bénéficier du statut d'OPA d'Etat. Il n'est pas besoin d'insister pour comprendre que cette solution se heurterait à une opposition résolue des organisations syndicales d'OPA et aurait vraisemblablement pour effet de bloquer les opérations de transfert.

2-2-3-4. – Une solution inspirée du dispositif « Imprimerie nationale »

Moins provocante serait la solution consistant à transposer aux OPA le dispositif mis en place pour les ouvriers de l'Imprimerie nationale par l'article 4-1 inséré dans la loi du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004. En vertu de cette disposition, les agents ayant le statut d'ouvriers des établissements industriels de l'Etat peuvent être recrutés par, notamment, des collectivités territoriales. Ils bénéficient alors d'un engagement à durée indéterminée et sont régis par les textes applicables aux agents non titulaires de la fonction publique dont ils relèvent, territoriale dans l'hypothèse considérée. Les ouvriers ainsi recrutés *« peuvent demander à conserver, à titre personnel, le bénéfice du maintien de pensions identiques à celles qui sont servies aux ouvriers sous statut des établissements industriels de l'Etat. Le montant des cotisations afférentes*

au risque vieillesse sera identique à celui mis à la charge des ouvriers sous statut des établissements industriels de l'Etat ».

Dans cette hypothèse, si les ouvriers transférés aux départements bénéficieraient d'un engagement à durée déterminée et conserveraient à titre individuel leurs avantages de retraite, leur statut, considéré du point de vue de la carrière et de la protection sociale, serait celui prévu par le décret du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale et non un statut d'ouvrier comparable à celui d'OPA de l'Etat. On serait encore loin d'une parité, même seulement approchée, entre la situation des OPA qui seraient transférés et ceux qui seraient maintenus dans les services de l'Etat ou de ses établissements publics. En outre, une solution de ce type n'offrirait guère de perspectives d'avenir. **Son adoption compliquerait sans doute le transfert des parcs.**

2-2-3-5. – L'intégration des OPA transférés dans la fonction publique territoriale

L'hypothèse d'une intégration des OPA transférés dans la fonction publique territoriale a été exposée dans le rapport d'étape. Il a été indiqué alors que, d'un point de vue juridique, cette opération s'apparenterait à un plan de titularisation d'agents non titulaires dont le législateur peut décider le principe et les conditions. 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.

Il était aussi exposé que cette option présenterait l'avantage de régler pour l'avenir, une fois pour toutes et de façon cohérente dans le contexte de l'emploi territorial, la question du transfert des personnels ouvriers.

Cette idée n'a cependant pas suscité beaucoup d'enthousiasme de la part tant des représentants des collectivités départementales que des organisations syndicales d'OPA.

Il est vrai qu'elle ne répondrait pas aux attentes des OPA, qui revendiquent le maintien de leur situation actuelle – ou d'une situation équivalente – et qu'elle serait difficile à mettre en œuvre.

Il faudrait soit trouver des cadres d'emplois appropriés parmi ceux qui existent soit en créer de spécifiques. Or, s'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, de contrôleurs de travaux, d'agents de maîtrise, d'agents techniques et d'agents d'entretien, aucun de ces cadres d'emplois ne permettrait 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 retraite⁶⁰ 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, avec les compensations financières appropriées, à l'instar de ce qui a été prévu pour le reclassement de fonctionnaires de France Télécom dans la fonction publique territoriale⁶¹, mais ce serait à tout le moins compliqué et mal commode.

La création d'un cadre d'emplois spécifique poserait d'autres problèmes délicats. Si l'on devait reproduire de manière générale et permanente dans ce cadre d'emploi les avantages de carrière, de rémunération et de retraite des OPA, il serait sans doute assez difficile de le positionner dans la fonction publique territoriale sans prendre le risque de demandes reconventionnelles.

En outre, l'intégration des OPA dans la fonction publique territoriale, impliquerait de gérer un changement de régime de retraite qui serait pour le moins délicat. Le retrait de plusieurs milliers d'OPA n'arrangerait pas la situation déjà très déséquilibrée du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Enfin, cette intégration créerait une coupure entre les ouvriers devenus fonctionnaires territoriaux et ceux restés OPA, agents non titulaires de l'Etat, doté d'un statut déstabilisé sur l'avenir duquel il faudrait alors s'interroger.

En d'autres termes, l'intégration des OPA dans la fonction publique territoriale est tout à fait concevable, mais elle aurait des effets en

⁶⁰ La pension d'un OPA est, en moyenne, supérieure de 20% à celle d'un fonctionnaire dont la rémunération indiciaire est de même niveau que le salaire de base de l'OPA

⁶¹ 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.

chaîne tels que cette option ne pourrait être retenue que si elle répondait à des attentes fortes des intéressés et des responsables des collectivités départementales et sous réserve d'une étude complémentaire plus approfondie. En l'état actuel de la réflexion et de la concertation, sa pertinence est regardée comme problématique.

2-2-3-6. – La voie d'une mise à disposition ou d'un détachement de longue durée

Cette voie n'est pas nouvelle. Ainsi, l'article 107 précité de la loi du 13 août 2004 prévoit 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 à disposition à titre individuel.

L'enjeu est évidemment d'une tout autre dimension si l'on envisage le transfert de plusieurs milliers d'ouvriers et leur gestion sur une longue période⁶².

Cela dit, cette solution mérite un examen attentif parce qu'elle serait susceptible de répondre à certaines attentes tant des autorités départementales que des ouvriers. Pour les premières, elle serait sans doute perçue comme présentant l'intérêt de leur éviter de trop s'engager dans la prise en charge des OPA et de corrompre l'harmonie de la fonction publique territoriale à laquelle ils tiennent et à l'écart de laquelle les OPA resteraient ainsi franchement maintenus. Pour les seconds, elle présenterait l'intérêt d'un maintien de leur quasi-statut national d'OPA auquel ils sont très attachés. **C'est la solution d'un changement a minima par rapport à la situation actuelle.**

Elle ne serait pas sans présenter quelques inconvénients et effets pervers dont il faut être conscient.

Passons sur la constatation que cette position de mise à disposition, et celle de détachement qui sera envisagée plus loin, n'existe pas dans le quasi-statut actuel d'OPA. En toute hypothèse, le quasi-statut d'OPA a vieilli. Des pratiques de gestion ne respectent plus complètement des

⁶² Il faut penser aux OPA susceptibles d'être transférés qui sont en début de carrière

textes en vigueur à la rédaction parfois surannée et qui devraient être revus, à tout le moins actualisés⁶³. En d'autres termes, même dans l'hypothèse du moindre changement possible, les textes relatifs aux OPA devraient être modifiés ou complétés.

Ce qui est plus gênant est que la technique de la mise à disposition implique en effet normalement une double gestion asymétrique des personnels, la responsabilité majeure de cette double gestion continuant d'incomber à l'autorité statutaire⁶⁴. Normalement, l'agent mis à disposition continue de percevoir la rémunération principale de son cadre d'origine et perçoit les rémunérations accessoires liées à l'emploi d'accueil. Il poursuit sa carrière dans le cadre d'origine. L'autorité disciplinaire de l'administration d'origine continue, éventuellement à la demande de l'administration d'accueil, à exercer le pouvoir disciplinaire. La lourdeur de la gestion de la mise à disposition explique notamment qu'elle ne soit normalement conçue que comme précaire et pour une période de courte durée.

On pourrait aussi songer à une formule, à créer, de détachement de longue durée qui donnerait plus de responsabilités aux autorités territoriales dans la gestion des agents et affermirait le lien les unissant à la collectivité ou à l'établissement d'accueil.

Aux lourdeurs inhérentes à une double gestion d'effectifs nombreux qui résulteraient de la mise en place de solutions de mises à disposition systématiques et massives d'OPA, ou de détachements, il convient d'ajouter, dans la liste des effets induits, que ces solutions maintiendraient les OPA dans une situation que l'on pourrait qualifier, en forçant un peu le trait, d'étrangers à l'administration locale et qu'elles reviendraient à organiser peu ou prou la mise en extinction douce de la catégorie statutaire des OPA. C'est un choix qui peut être assumé. Il conviendrait, s'il doit l'être, qu'il le soit en pleine connaissance de cause.

En tout état de cause, l'application d'une formule de mise à disposition serait de la plus grande utilité dans la phase de transition. Une telle formule pourrait rendre service dans la phase de consolidation. Elle pourrait même, éventuellement, être maintenue au-delà, dans une transition plus longue, en attendant autre chose. Elle apparaît en

⁶³ 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.

⁶⁴ C'est à dire, ici, à l'autorité compétente de l'Etat

revanche plus difficilement concevable à titre permanent, sinon comme pis-aller, faute de mieux.

2-2-3-7. – La voie d’une rénovation du quasi-statut d’OPA : vers un statut d’agents publics – d’Etat et territoriaux - non fonctionnaires

Une dernière voie à explorer serait celle de l’évolution du quasi-statut d’OPA afin de permettre l’emploi d’ouvriers tant par l’Etat que par les collectivités territoriales sous la responsabilité pleine et entière des autorités compétentes de la collectivité ou de l’établissement – Etat, collectivité territoriale, établissement public – employeur. Cette voie apparaît prometteuse, mais s’y engager exigerait une certaine créativité.

Il convient de rappeler que cette voie a été présentée dans le rapport d’étape comme l’option privilégiée. A ce titre, elle a suscité, sinon leur adhésion, à tout le moins l’intérêt des organisations syndicales et une réserve prudente de la part des responsables des collectivités départementales.

Peut-être la réserve repose-t-elle en partie sur une certaine appréhension devant l’inconnu. Aussi, convient-il de s’étendre davantage qu’il n’était possible de le faire dans le rapport d’étape et d’être plus précis.

Il s’agirait, par dérogation aux dispositions du statut général des fonctionnaires de l’Etat et des collectivités territoriales, de permettre l’emploi, tant par l’Etat et ses établissements publics que par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, d’ouvriers et techniciens ayant un statut d’agents publics non fonctionnaires. Ces agents n’appartiendraient donc, en cette qualité, ni à un corps de la fonction publique de l’Etat ou hospitalière ni à un cadre d’emplois de la fonction publique territoriale. Ils ne seraient pas davantage des agents non titulaires ordinaires recrutés par contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée par reconduction expresse de contrats à durée déterminée, mais des agents recrutés par un engagement à durée indéterminée et pourvus d’un statut de droit public.

Le cadre statutaire serait national, fondé dans la loi et organisé par décret. Ce cadre statutaire pourrait reprendre les éléments fondamentaux du quasi-statut actuel d’OPA ou leurs équivalents : à savoir recrutement sur

titres (diplômes de l'enseignement technologique) ou concours professionnels en vue de pourvoir un emploi déterminé dans une spécialité déterminée, stage et titularisation, classification, organisation de la promotion interne, rémunération principale et assimilée, régime des congés et protection sociale, discipline et licenciement.

L'existence d'un cadre statutaire national ne méconnaîtrait nullement le principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, et il faut insister sur ce point, chaque employeur aurait pleine compétence pour décider des recrutements, et donc des effectifs employés, des affectations, de la gestion des promotions, des rémunérations accessoires dans le respect d'un principe de parité bien connu dans la fonction publique, pour exercer le pouvoir disciplinaire et pour prendre, le cas échéant, des décisions en matière de licenciement dans le respect des conditions définies dans le statut. La gestion statutaire dans le cadre d'un statut d'agents publics non fonctionnaires ne devrait pas être très différente de ce qu'elle est dans un cadre d'emplois de fonctionnaires territoriaux.

A partir de là, on peut concevoir deux variantes : un statut commun d'agents publics non fonctionnaires ou deux statuts « jumeaux », l'un d'Etat et l'autre territorial.

La variante des statuts jumeaux consisterait à rénover le cadre statutaire actuel des OPA, à appliquer le statut rénové à ceux des OPA qui seraient employés par l'Etat et ses établissements publics et à élaborer parallèlement un statut d'OPA territorial homologue du statut d'Etat. Un tel dispositif, appliqué à des agents non fonctionnaires, serait fort proche de ce qui existe aujourd'hui pour les fonctionnaires d'Etat et territoriaux qui appartiennent à des corps – pour l'Etat - et à des cadres d'emplois – pour la territoriale - étroitement comparables comme, par exemple, ceux des attachés. Comme il a déjà été relevé dans le rapport d'étape, l'homologie statutaire appliquée à des agents non fonctionnaires ne serait ni plus ni moins contraignante que lorsqu'elle est appliquée à des agents fonctionnaires.

Il conviendrait de faire en sorte, dans la rédaction des textes, que les détachements d'OPA d'Etat vers les emplois territoriaux et des OPA territoriaux vers les emplois d'Etat soient facilités et d'ouvrir des possibilités d'intégration après détachement.

La variante du statut commun permettrait de conserver l'unité d'une catégorie professionnelle qui y est attachée par delà la diversité des employeurs publics. Il faciliterait la mobilité des agents. Il faut toutefois

reconnaître qu'il s'agirait d'une voie nouvelle qui demanderait une certaine créativité dans le souci constant d'une recherche du juste équilibre entre ce qui relèverait du cadre national commun et ce qui relèverait des pouvoirs de gestion de chaque employeur. A cet égard, la situation de l'Etat employeur devrait être alignée sur celle des autres employeurs publics.

Sous ces réserves, les différences entre les deux variantes apparaissent davantage d'optique que de fond.

La question la plus délicate serait posée par le financement du régime de retraite. La perspective d'une affiliation de l'ensemble des OPA sous statut commun ou sous statuts jumeaux, au fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements de l'Etat⁶⁵, conduit non seulement à s'interroger sur les moyens juridiques et techniques à mettre en œuvre pour y parvenir, notamment en ce qui concerne le statut du fonds et les conditions de son fonctionnement, mais surtout à revoir la question du financement de ce régime et à se préoccuper de son avenir.

En définitive, la voie d'une évolution du cadre statutaire des OPA vers un statut d'agents publics non fonctionnaires, que ce soit dans la variante d'un statut commun ou dans celle de statuts jumeaux, offre de belles potentialités, en particulier en ce qu'elle maintiendrait un cadre statutaire national auquel les OPA sont attachés, sans pour autant apporter de restriction à l'exercice de son pouvoir de gestion par l'autorité territoriale⁶⁶, et qu'en créant ce cadre commun, elle écarterait toute entrave statutaire à la mobilité externe des agents. Cette voie pourrait être considérée comme la plus pertinente dans l'hypothèse où la question du régime de retraite serait résolue au mieux.

⁶⁵ C'est à dire au-delà de la possibilité du maintien du bénéfice de ce régime aux OPA actuellement en fonction qui devrait être garantie

⁶⁶ qui ne serait pas plus limité à cet égard que pour la gestion des fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois

En guise de conclusion

Ce rapport n'est pas le produit d'un travail de cabinet mais d'un processus de réflexion et de concertation long et approfondi au cours duquel toutes les parties intéressées ont eu la possibilité réelle de s'exprimer, de faire des propositions et d'écouter ce que les autres avaient à dire. Il ne s'est pas limité à des échanges à Paris. Le rapporteur s'est rendu dans plusieurs départements ; des « études de cas » ont été menées dans treize départements, associant les responsables locaux de l'Etat et ceux des collectivités départementales pour déterminer dans quelles conditions l'option privilégiée dans le rapport d'étape diffusé en juillet 2005 d'un transfert des parcs routiers aux départements pourrait se concrétiser.

Cette option privilégiée est devenue la proposition centrale de ce rapport. Elle apparaît aujourd'hui comme assez largement consensuelle. En tout cas, aucune objection réellement argumentée n'a été opposée au rapporteur. Les conditions de faisabilité de cette proposition ont été éprouvées par les « études de cas ». Il en résulte qu'elle est applicable et que le plus tôt sa mise en œuvre commencera sera le mieux.

Sans doute toutes les questions liées à une affaire aussi complexe et originale n'ont-elles pas été résolues. Certaines parce que, comme celle posée par la gestion de crise, excèdent le champ de la réflexion sur l'avenir des parcs routiers. Comme il a déjà été noté dans le rapport d'étape, le problème de la gestion de crise n'est pas posé du seul effet du transfert du parc de l'équipement, mais par le transfert de l'ensemble des services routiers.

Parmi les questions qui ont été abordées, certaines l'ont été de manière plus approfondies que d'autres. Les réponses apportées varient quant à leur degré de fermeté et de précision. La raison en est principalement que, selon le cas, pour aller plus avant, des décisions de principe devraient être arrêtées, ou bien une réflexion et un travail interministériels, que le rapporteur n'avait ni les moyens ni la légitimité pour engager, seraient

nécessaires. Il en va ainsi, en particulier, de l'importante question des retraites liée à l'évolution du cadre statutaire des OPA et, plus généralement, des questions financières.

Sur le plan financier, le transfert des parcs consiste dans le transfert de services attachés à l'exercice de compétences déjà exercées par les collectivités départementales sur leur domaine routier et de compétences transférées en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004 pour lesquelles des ressources de l'Etat sont transférées à ces collectivités. Quant au fonctionnement des parcs eux-mêmes, il est financé comme il a été vu, par des crédits routiers de l'Etat et des départements en règlement des prestations réalisées. Cela étant, comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport public de 2002, certaines charges d'exploitation ne sont pas prises en compte dans les tarifs. Par ailleurs, ainsi qu'il a été noté plus haut, les opérations de transfert impliqueraient la remise aux départements de certains équipements financés sur crédits budgétaires de l'Etat ou sur la trésorerie du compte de commerce et de s'interroger sur le sort de la trésorerie existant à la clôture du compte⁶⁷. Sur tous ces aspects financiers, un règlement basé sur un juste équilibre serait à déterminer.

Le rapport ne traite pas non plus des perspectives à long terme⁶⁸, une fois la phase de consolidation achevée. C'est on ne peut plus normal puisque ces perspectives devraient être dessinées par les collectivités départementales et par l'Etat en fonction des choix de gestion qu'ils opéreraient. Ainsi n'a-t-il pas été jugé raisonnable d'imposer *a priori* aux collectivités départementales une forme d'organisation de leurs parcs - régie administrative comme les autres services routiers, régie dotée d'une comptabilité propre ou non, de la personnalité morale ou non, ou encore établissement public. Ce type de choix paraît au rapporteur devoir relever de leurs organes compétents. Quant à la possibilité du maintien entre les départements et l'Etat d'une certaine mutualisation des moyens, ou d'une manière générale d'une certaine forme de coopération après la fin de la période de consolidation, elle n'a jamais été exclue par le rapporteur qui pense qu'à cet égard les choses évolueront en fonction des besoins ressentis par les départements et l'Etat et les bénéfices que pourraient éventuellement offrir, en termes d'optimisation de leurs moyens financiers limités, mutualisation et coopération. De ce point de vue,

⁶⁷ Chaque sous-compte du compte de commerce tenu pour un parc donné comporte un « report à nouveau », le plus souvent positif, parfois négatif.

⁶⁸ Sauf quelques allusions, par exemple p. 59

l'appréhension des réalités au cours de la phase de préparation puis de la phase de consolidation serait cruciale.

Il convient à présent de conclure. La phase d'information, de réflexion, de mise à plat des différents éléments de ce problème complexe de l'avenir des parcs routiers, et de concertation sur les orientations à prendre s'achève. L'espoir et l'ambition du rapporteur sont qu'elle produise des effets utiles à la préparation des décisions à prendre.

JEAN COURTIAL

rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement (Janvier 2006)