



Paris, le 8 décembre 2005

Observations de l'UFE-CFDT sur l'avenir des parcs de l'équipement

Comme M. Courtial l'a rappelé dans son rapport provisoire du mois de juillet 2005 sur les parcs de l'équipement (page 1), le parc a été conçu comme un instrument de coopération pour l'exploitation et l'entretien du domaine routier de l'Etat et des collectivités locales.

Il permet la mise en commun de moyens, tant en ce qui concerne les personnels que les équipements et fonctionne comme une entreprise publique investie d'une mission de service public. Il dispose en effet de moyens propres qui lui assure une autonomie fonctionnelle et financière. Il emploie des personnels qui sont dotés de qualifications professionnelles propres, d'un statut particulier et d'un régime spécial des pensions qui les distinguent des fonctionnaires de l'équipement.

Le principe de la mutualisation des moyens de l'Etat et des collectivités locales au sein d'une structure unique permet de mettre à la disposition de la DDE, comme à celui des services des collectivités, des moyens qui assurent un service à l'utilisateur 24 h sur 24.

C'est pourquoi l'UFE-CFDT est attachée au maintien de ce service unique et le revendique. Elle considère également que le maintien d'un statut unique pour les personnels ouvriers employés par les parcs est indissociable du service unique.

Il est toutefois clair que les évolutions en cours obligent à une réflexion sur les modalités à mettre en place pour assurer le maintien d'un service unique multicollectivités.

1. Une évolution indispensable dictée par le changement des circonstances de droit

Il est évident que le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements qui résulte de la loi du 13 août 2004 vient changer les conditions dans lesquelles ce service unique peut être géré. Dans la plupart des départements, la majorité de l'activité du parc sera désormais orientée vers le réseau routier départemental. Aussi, le maintien d'un parc au service de toutes les collectivités, rattachée exclusivement à un service de l'Etat, la DDE, et non dotée de la personnalité juridique n'est plus

aujourd'hui viable. L'Etat ne peut pas conserver en son sein un parc dont l'essentiel de l'activité va être consacré, le plus souvent, à assurer le service routier des départements.

M. Courtial a tiré de ces nouvelles circonstances la proposition d'un transfert du parc au département et, éventuellement, sa partition entre l'Etat et le département.

Le transfert en totalité du parc au département comporte l'inconvénient de rencontrer des réserves de la part de certaines collectivités qui souhaitent le plus souvent ne reprendre que l'activité du parc orientée vers leur réseau routier propre.

La partition du parc entre l'Etat et le département mettrait fin au principe de la mutualisation des moyens qui reste l'originalité du parc et contribue à un service public efficace.

Dans les deux cas, le statut unique des ouvriers des parcs et ateliers serait remis en cause.

Pour l'UFE-CFDT, la loi du 13 août 2004 conserve à l'Etat la mission d'assurer la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. Il doit veiller en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistiques des réseaux et des trafics (article 18 I).

Pour assurer correctement ces missions confiées par le législateur, l'Etat se doit d'organiser un système d'entretien et d'exploitation du réseau routier dans son ensemble et de conserver dans ce système une responsabilité essentielle.

Aussi, l'UFE-CFDT estime qu'il convient de rechercher les moyens juridiques de conserver un parc unique dans les départements et de mutualiser ses moyens entre les différentes collectivités pour assurer un service public permanent à l'utilisateur. Au sein de ce parc, l'Etat doit conserver des droits importants pour répondre aux exigences de sécurité et de cohérence de l'exploitation dont la loi lui confie la responsabilité.

2. Les propositions de changements de statut juridique

Les exigences nouvelles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics issus des directives européennes ont été soulignées dans le pré-rapport de M. Courtial.

Néanmoins, l'UFE-CFDT estime qu'une réflexion plus approfondie sur l'impact des règles dégagées par le droit européen doit être effectuée.

M. Courtial souligne que les contraintes juridiques issues du droit européen « seraient sans portée dans le cas d'un parc qui effectueraient essentiellement des opérations internes parce qu'il serait organiquement un service de la collectivité publique gestionnaire du réseau routier principalement considéré. Il ajoute que « la notion d'opérations internes a, il est vrai, été étendue à des opérations effectuées « 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 considéré » (page 43).

La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relative aux prestations « in house » est certes très stricte dans la mesure où elle exclut les prestations rendues par une société d'économie mixte alors que la collectivité publique destinataire des prestations détient une partie du capital (CJCE Stadt Halle 11 janvier 2005).

On peut toutefois observer que cette jurisprudence résulte d'une situation de fait dans laquelle des capitaux privés participaient au capital de la SEM. Cette participation de capitaux privés excluait que la collectivité publique actionnaire exerce sur la SEM un pouvoir de contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Dans le même arrêt, la CJCE affirme toutefois « qu'il n'est pas exclu qu'il puisse y avoir d'autres circonstances dans lesquelles un appel à la concurrence n'est pas obligatoire même si le contractant est une entité juridique distincte du pouvoir adjudicateur. Il en est ainsi dans l'hypothèse où l'autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, exerce sur l'entité distincte en question un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette entité réalise l'essentiel de cette activité avec la ou les autorités publiques qui la détiennent ».

La CJCE a mis en application ces derniers principes dans l'affaire C-349/97 du 8 mai 2003 Espagne c/ Commission.

Dans cette affaire, elle a considéré que la société Tragsa, constituée sous forme de société privée dotée d'un capital public et tenue d'effectuer à titre exclusif par elle-même, ou par l'intermédiaire de ses filiales, les travaux que lui confie l'administration générale de l'Etat, les communautés autonomes et les organismes publics dépendant d'elles, est un organisme qui est, nonobstant son autonomie financière et comptable, entièrement soumis au contrôle de l'Etat, et doit être regardé comme l'un des services propres de l'administration espagnole (points 186 et 187). Elle en déduit que les autorités espagnoles étaient en droit de confier les travaux contestés sans recourir à la procédure d'appel d'offres (point 207).

De cette jurisprudence, il semble que l'on peut tirer l'enseignement que la constitution d'une structure de coopération entre collectivités publiques échapperait aux obligations du droit de la concurrence communautaire pour les prestations qu'elle rendrait à ses membres sous réserve que soient réunies les conditions suivantes :

- toute participation de personnes privées à la structure doit être exclue ;
- chacune des collectivités membres doit disposer d'un contrôle entier sur l'activité de la structure, ce qui nécessite que l'on prévoit des règles internes permettant l'exercice effectif du contrôle ;
- l'activité de la structure doit être exclusivement exercée au profit des collectivités membres ;
- lorsque des marchés sont passés avec des tiers, la structure doit respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence qui s'appliquent aux collectivités membres.

Pour l'UFE-CFDT, une structure associant l'Etat et les départements et respectant ces obligations doit pouvoir être mise en place pour assurer la pérennité du service multicollectivités réalisé par les parcs de l'équipement qui deviendraient parcs des collectivités publiques.

Une telle structure devrait être créée par la loi qui aurait à prévoir les règles statutaires essentielles (objet social, organisation des pouvoirs, fonctionnement, contrôle), ces règles s'inscrivant dans une logique compatible avec le droit communautaire et l'exception « in house » autorisée par la jurisprudence de la CJCE.

L'unité du parc serait ainsi pérennisée dans le département et l'unité du statut des ouvriers des parcs et ateliers au plan national pourrait également être préservé avec un mode de gestion collectif à déterminer.