



1^{ere} réunion de la table-ronde du 27 octobre 2004 présidée par M. COURTIAL maître des requêtes au conseil d'état chargé de mission sur l'avenir des parcs par le Ministre Gilles De ROBIEN

Participants :

M. COURTIAL : maître de requêtes au Conseil d'Etat, M. LOUIS : DR adjoint, M. PERCEAU et Mme LUCAS : DPSM, M. VALERE : DRDE Auvergne, Mme HANSMANNEL : DAFAG, M. CABROL : Représentant ADF, M. TASTET : Président de l'association des Directeurs des Services Techniques Départementaux
CFDT : F.DELATRONCHETTE, P. GROSROYAT, CGT et FO

Cette première table ronde, a pour but de lister toutes les problématiques concernant les parcs. La CFDT a indiqué que, sur les parcs comme sur les autres sujets de la décentralisation, la transparence n'était pas de mise. Nous avons rappelé notre attachement à l'outil parc (dans son entier) Etat au service des collectivités, au maintien de notre statut avec tout ce que cela implique en terme de salaire, primes, déroulement de carrière, protection sociale, retraite etc. Nous avons argumenté tout au long de cette réunion pour défendre notre position.

M. COURTIAL rappelle, en préambule, que l'article 104 de la loi qui donne trois ans aux parcs avant la remise du rapport devant l'assemblée, ne doit pas être prise au pied de la lettre.

Il ne serait pas raisonnable de déconnecter les parcs des transferts pour des considérations techniques et financières.

Il indique que l'inquiétude des OPA est légitime. Il fera un rapport d'étape d'ici la fin de l'année et des propositions début 2005.

Il rappelle la complexité de la tâche, il faut examiner l'ensemble des problèmes, tout mettre à plat et présenter une vue objective. Il souligne que le fait d'être extérieur à la maison est sur ce point un avantage.

Sa mission est bien à distinguer du groupe VALERE qui est une expertise demandée par la Direction des Routes (DR).

Ce groupe de travail s'intègre dans la réflexion et il demande à l'Assemblée des Départements de France d'engager la même réflexion sur les parcs.

Il précise, devant l'absence des politiques départementaux autour de la table, que si les départements ne s'engagent pas dans la démarche il faudra trouver une autre méthode, mais il s'engage à ce que la concertation se poursuive.

Ce groupe de travail n'est pas un lieu de négociations. Il n'a pas de mandat, son seul rôle c'est la réflexion, et aborder toutes les questions pertinentes permettant ensuite de faire des propositions au ministre.

Sur le fond, il indique que dans un premier temps il importe d'apprécier la situation actuelle issue de la loi de 1992 compte-tenu de l'actualité et de la loi du 13 août 2004 qui transforme le cadre institutionnel. Les routes nationales auront le statut de routes départementales et seront sous l'autorité totale des départements.

Dans la moitié des départements la longueur du linéaire restant à l'état n'excède pas 100 kms cela aura une incidence sur les parcs ; de plus, les règles du droit de la concurrence sont plus exigeantes qu'en 1992. **C'est un facteur d'évolution suffisamment puissant pour que l'on ne puisse pas envisager le statut-quo.**

Il précise la méthode de travail et voit **trois dimensions**.

1) La dimension institutionnelle :

transfert des routes et réorganisation des services routiers, les départements peuvent –ils rester clients ?

2) La dimension juridique et économique :

fragilité du mode de fonctionnement des parcs par rapport au droit communautaire, compte de commerce, surcoût du service public, fonctionnement des parcs ...

3) La dimension sociale et professionnelle

statut particulier et ce qu'il comporte, évolutions des parcs etc... la question des ouvriers hors parcs, la question des métiers, et la valorisation des ces métiers.

ABOUTIR A UNE LOGIQUE D'EVOLUTION

- 1) **logique actuelle partenariat privilégié entre le département et l'Etat** selon d'autre forme (pas de compte de commerce) de multiples formes sont envisageables, il serait intéressant de voir comment on peut les considérer.
- 2) **Logique de décentralisation** telle qu'en 2004 avec transfert et partition.
- 3) **Mariage des deux logiques**
- 4) **Autonomisation des parcs**

M. COURTIAL précise qu'il n'a pas d'idées arrêtées.

Le représentant de l'Assemblée des Directeurs des Services Techniques Départementaux (ADSTD) indique que la qualité des prestations parcs n'est pas mise en cause, seules l'Essonne et la Saône et Loire se sont désengagées totalement, par contre des solutions sont à trouver concernant l'insécurité juridique. Dans la logique de la loi de 2004 le transfert aux départements semble logique puisque le parc travaille parfois à 86% pour le département, reste le problème du cadre d'emploi. Il évoque la piste de l'Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) mais souligne que cela poserait un problème de statut. Il évoque le rapport de la cour des comptes et l'audit de 2003 sur les parcs.

Le représentant technique de l'ADF indique qu'un questionnaire a été envoyé aux départements de France par l'ADF.

Sur 58 réponses :

18 sont pour l'intégration des parcs aux départements

16 se prononcent pour le maintien du système actuel

15 ne feront plus travailler le parc

9 sans avis

M. CABROL (ADF) confirme la volonté de l'ADF de participer au travaux du groupe, indique que la compétence des OPA est validée. Par rapport aux routes la commande des départements va augmenter.

Le 17 novembre le Ministre de l'Equipement rencontre le président de l'ADF

M. VALERE, chargé par la Direction des Routes de l'expertise technique sur les parcs, indique aux représentants syndicaux que la consigne donnée par la direction des routes était silence absolu sur les travaux du groupe. Il indique que pour lui le parc fait partie intégrante de la DDE, il confirme la nécessité d'avancer rapidement et invite l'ADF à en faire de même. Une note (**voir page 3**) de synthèse des travaux est présentée.

M. LOUIS, directeur adjoint à la Direction des Routes, indique pour répondre à notre question **qu'il y aura bien des OPA faisant des tâches d'OPA dans les futurs centres d'exploitation de la route** (sans pouvoir donner plus de précision).

M. COURTIAL revient sur les trois dimensions évoquées précédemment et précise sa réflexion.

1) Pour la dimension institutionnelle et la structure parc : quelles interrogations par rapport à la loi ?

Le transfert des 20 000 kms de routes nationales est définitif. Dans la logique de la décentralisation, les départements auront les moyens et la responsabilité des moyens ; reste à l'Etat la cohérence du réseau.

La majorité du réseau routier sera départemental. La question se pose sur la pertinence du partenariat et ce que cela implique. Il y aura une diversité de nature et volume des besoins, faut-il une solution unique ou pas ? L'on passe d'une logique départementale à une logique par itinéraire interrégionale pour l'Etat avec tout ce que cela comporte..

M. VALERE précise que si le partenariat et la mutualisation des moyens ont été maintenus c'est que les deux parties y trouvaient leur compte.

Cette mutualisation permettrait de faire des économies sur les matériels et engins coûteux et de mieux les exploiter. Pour la TVA, le surcoût serait de 4% et ne serait pas défavorable aux communes qui peuvent récupérer la TVA.

2) Sur la dimension juridique :

La loi du 2 décembre 1992 est une loi fonctionnelle et pas une loi substantielle.

Mais la loi ne dit rien du régime des prestations, il y a simplement une allusion aux parcs de l'équipement ce qui n'a pas de valeur juridique.

L'évolution du code des marchés publics, les directives européennes, comme la jurisprudence valorisent la notion de service public, mais les exigences sont plus fortes pour bénéficier de dérogations au droit commun.

Les parcs sont des entreprises au niveau du droit communautaire, et la loi de 1992 est dérogatoire au droit communautaire.

Question d'ordre général dans quelle mesure la loi peut échapper l'activité des parcs aux règles communautaires ?

Ce qui est sûr c'est que le droit commun s'applique pour les communes.

Les prestations hors conventions également

Pour les départements, dans quelle mesure les conventions (mode d'attribution) peuvent justifier de droits spéciaux et exclusifs, la loi ne dit rien sur les droits et les services rendus sur lequel ses droits s'appliquent.

On ne peut pas mettre n'importe quoi dans une convention (limité) c'est pourtant le cas aujourd'hui, il y a un principe de proportionnalité **on ne peut extraire du droit commun que ce qui est nécessaire au service public.**

Dans une perspective d'évolution ou pas, les mêmes questions se posent.

Il faut vérifier ce qui est sûr du point de vue juridique,

Ce qui l'est moins,

Ce qui ne l'est pas.

Ce qui est sûr c'est que dans les interventions de crise le surcoût est une charge spécifique service public.

Les parcs sont-ils en mesure de justifier de leurs prix ? de la viabilité économique des structures parcs ?

Si on renverse le problème parc-département travaillant pour l'ETAT, il serait plus facile de justifier des « dérogations service public ».

3) Sur la dimension sociale :

Transfert de la gestion vers la collectivité territoriale, problème du statut et du corps d'accueil.

Différentes options délicates à mettre en œuvre, la mise à disposition, problème dans la durée de la double gestion et double carrière.

Les OPA sont recrutés localement et ont un déroulement de carrière sur place.

OPA hors parcs quel avenir ?

Par contre le mode de recrutement est original, les spécialités des OPA représentent un atout et sont une richesse importante.

Note d'information relative à l'avancement des réflexions du groupe de travail sur l'évolution des parcs

Le groupe de travail relatif à l'évolution des parcs s'est réuni à cinq reprises les 30 avril, 28 mai, 18 juin, 15 septembre et 13 octobre 2004 .

La présente note est destinée à rendre compte des travaux d'analyse effectués à ce jour par le groupe avant qu'il n'entame la phase de synthèse et d'élaboration de propositions nécessaire à la rédaction d'un rapport qui sera transmis au directeur des routes vers la fin de l'année.

Les éléments de conclusion présentés correspondent à un stade intermédiaire de réflexion; ils sont donc partiels et provisoires et peuvent évoluer lors des dernières discussions du groupe en fonction des amendements, des compléments et des validations.

Les travaux du groupe constitueront une contribution utile à la mission de M. Courtial, qui est de coordonner la préparation du rapport sur l'évolution des parcs prévu par la loi du 13 août 2004

*

1 Le cadre réglementaire d'intervention des parcs

La question de l'évolution du cadre réglementaire d'intervention des parcs est apparue centrale pour le groupe.

En l'état actuel des textes, les conventions régissant le partenariat Etat-Département sont soumises aux directives européennes. Seule une exception permettrait de ne pas appliquer la réglementation relative aux marchés publics. En effet, le code des marchés publics, dont la rédaction actuelle sur ces points est directement inspirée des directives européennes, exclut de son champ d'application les contrats de services conclus par les collectivités publiques lorsque la personne publique cocontractante (en l'espèce il s'agirait de l'Etat) bénéficie, sur le fondement d'une décision légalement prise, d'un droit exclusif ayant pour effet de lui réserver l'exercice d'une activité (article 3-1° du CMP).

Une décision créant des droits exclusifs doit être compatible avec les règles instaurées par le traité de Rome et notamment ne concerner que des missions d'intérêt économique général.

La détermination de la consistance des missions d'intérêt économique général qui pourraient être confiées aux parcs est donc essentielle. Elle est sujette à discussion et interprétation. Ainsi, par exemple, le traitement continu d'un itinéraire conduit le plus souvent à intervenir, pour des raisons pratiques évidentes, pour le compte des communes traversées. Cela rend nécessaire de pouvoir facturer les prestations correspondantes à ces communes, mais pose la question du cadre juridique applicable. Le groupe n'a pas estimé être en situation de se prononcer sur la possibilité réelle de poursuivre cette pratique au regard des règles en vigueur et s'en remettra aux réflexions ultérieurement conduites, notamment dans le cadre de la mission de M. Courtial .

Par ailleurs, il apparaît nettement que les parcs pourraient répondre à des appels d'offres des collectivités publiques, à condition que les prix proposés respectent le droit de la concurrence et intègrent notamment une part représentative des taxes et charges supplétives.

Pour le groupe, cette intervention sur le champ concurrentiel serait légitime, en complément des missions de service public, dans la mesure où elle permettrait d'optimiser l'outil de production.

Au total, le groupe estime que le cadre actuel des parcs a été conçu dans le passé dans un autre système concurrentiel et qu'il conviendrait de l'adapter aux contraintes actuelles du droit de la concurrence.

2 Les conséquences de la décentralisation

Le transfert de routes aux départements consécutif à la loi du 13 août 2004 modifiera la structure du réseau de l'Etat et par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, la nature et le volume de prestations à effectuer pour son compte.

En fonction de l'esquisse actuelle du futur réseau routier national, il apparaît que :

- 11 départements présenteraient un linéaire de routes nationales compris entre 0 et 10 km
- 17 départements entre 10 et 50 km
- 22 départements entre 50 et 100 km
- 23 départements entre 100 et 150 km
- 20 départements entre 150 et 300 km

Pour la trentaine de départements dans lesquels il ne resterait pratiquement plus de routes nationales, les fonctions exercées par le parc pour le compte de l'Etat tendraient à disparaître (hors gestion des véhicules légers de la DDE).

Par ailleurs les gestions des réseaux routiers de l'Etat et des départements étant à l'avenir exercées à des niveaux différents (interrégional pour l'Etat et départemental pour le département) les relations des services routiers avec les structures parcs évolueraient en toute hypothèse, notamment en fonction de leurs localisations respectives. Le groupe de travail estime que les situations seront très diversifiées. A ce stade, il met en garde sur certains écueils à éviter dans la recherche de nouvelles modalités de fonctionnement des parcs :

- l'outil parc ne peut a priori être coupé en deux parties proportionnelles aux parts d'activité respectives : une telle solution ne peut garantir en effet la viabilité de chacune des deux parties ;
- la concentration des moyens au niveau des parcs a permis d'améliorer la gestion des matériels. Il faudra veiller à ce qu'une gestion par itinéraire ne contribue pas à une dispersion des moyens contraire à l'objectif d'efficacité.

3 Etat de l'activité des parcs

Une enquête réalisée en juillet auprès de chaque parc a permis de dresser un panorama de leur activité.

Les données ont été traitées et un certain nombre d'analyses ont été tirées qui devront donner lieu à restitution dans le cadre du rapport.

Il s'est agit à la fois :

- de détailler l'activité effectuée pour chaque client (volume et type d'activité : atelier, exploitation, ...)
- de donner la répartition des moyens humains correspondants.

Un volet qualitatif a été prévu selon quatre approches (gestion, qualité, sécurité, environnement).

Cette enquête a permis d'apprécier la diversité des situations des parcs ainsi que le poids relatif de certaines activités et de donner des éléments factuels concernant la répartition des agents (en équivalent temps plein) selon le type d'activité.

4 Les besoins futurs de l'Etat

A ce stade, le sujet des besoins futurs de l'Etat fait l'objet de débats et de réflexions au sein du groupe. Aucune conclusion définitive n'a été arrêtée mais le groupe se propose d'apporter des éléments d'éclairage ou de propositions sur des points tels que :

- l'emploi des moyens en personnel correspondant aux missions actuellement effectuées par les parcs pour les besoins des routes que l'Etat conserverait dans son réseau après transfert;
- l'évolution des métiers et des compétences;
- la nature des activités à maintenir ou à développer, leur complémentarité, leur caractère de mission de service public;
- les types d'organisation appropriées (proximité, disponibilité, ...);
- les contraintes.

5 Les scénarios d'évolution envisageables

Au cœur de la réflexion du groupe de travail, la recherche de solutions envisageables a été menée et fait actuellement l'objet d'analyses en termes de faisabilité, d'avantages ou d'inconvénients.

Ces scénarios, pour certains déjà connus, sont les suivants (liste arrêtée au stade actuel de la réflexion) :

- maintien de l'organisation et du fonctionnement actuel
- maintien des parcs à l'Etat
- transfert total des parcs aux départements
- transfert total au client majoritaire (selon le cas Etat ou département)
- transfert partiel au client majoritaire
- scission des parcs
- EPIC

Des éventuelles variantes de ces scénarios-types pourront être également envisagées.

Le groupe de travail proposera ainsi des orientations générales mais n'exprimera pas de préférence, afin de garantir la plus grande objectivité à l'étude.

6 Autre point spécifique

La question du devenir du réseau radio a été posée du fait de l'évolution du réseau routier national et du transfert aux conseils généraux d'une part importante du linéaire.

La direction des routes a confié au conseil général des ponts et chaussées (C.G.P.C.) une mission d'étude sur cette question. Le C.G.P.C. a désigné MM. Cabioch et Durand-Raucher pour la mener à bien d'ici début 2005.