



Résumé du rapport d'étape **COURTIAL** « sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Equipement - conclusions provisoires - juillet 2005 »

Le rapport est constitué de 4 parties distinctes :

Dans la première partie est examiné le système actuel des parcs de l'Equipement.

Les parcs fonctionnent et sont organisés selon le dispositif de 1992 (loi du 2/12/1992). Ils constituent un élément du service public (souvent majoritairement) pour le compte des départements.

Le parc est à la fois un service de l'Etat et un instrument d'une coopération étroite entre l'Etat et le département par voie de convention conclue entre le préfet et le PCG qui fixe le montant des commandes chaque année (évolution limitée d'une année sur l'autre à +/- 10 %).

Le désengagement département est prévu éventuellement sur une durée de 10 ans (2 l'ont fait : Essonne, Saône et Loire, l'Oise est en cours).

Le compte de commerce a été institué par la loi de finances pour 1990. Il est intitulé « opérations industrielles et commerciales des DDE ». Il retrace les opérations de recettes et dépenses effectuées par les DDE dans le domaine routier.

Les personnels des parcs ont le quasi-statut des OPA pour le plus grand nombre (en 2004, 99 parcs ont employé 6061 ETP OPA et 882 ETP fonctionnaires et PNT).

2000 OPA sont employés par ailleurs dans d'autres structures que les parcs.

C'est le décret de 1965 qui régit l'emploi des OPA, ils ont la qualité d'ouvriers des établissements industriels de l'Etat ; il y en a aussi aux ministères de la Défense, Intérieur, économie, agriculture et éducation nationale/recherche.

Les OPA sont des agents de droit public non titulaires de l'Etat. Outre le décret de 1965, ce sont le décret de 1972 (congrés de maladie, maternité, accidents du travail) et le décret de 2004 (régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat) qui régissent le quasi-statut des OPA.

L'activité des parcs consiste essentiellement en :

- exploitation et entretien de la route (patrimoine routier, chaussées, sécurité des usagers, viabilité hivernale, réseau radio, surveillance du trafic)
- gestion des véhicules et des engins (location de véhicules et engins, réparation)
- contrôle et analyse de la qualité (contrôle des matériaux et liants, analyse des sols, essais sur les routes)
- vente de produits et matériaux (agrégats et liants hydrocarbonés)

Les chiffres d'affaires 2003 pour l'ensemble de 90% des parcs ayant répondu :

	ETAT	DEPARTEMENTS	COMMUNES ET TIERS
Location	13.6 %	26.2 %	0.5 %
Exploitation	13.1 %	25.3 %	6.4 %
Autres activités	3.3 %	5.6 %	5.9 %
Total	30 %	57.1 %	12.9 %

Globalement, la location entretien représente 40 % du CA, l'exploitation 45 % et les autres prestations 15 %.

Mais avec de grandes disparités d'un parc à l'autre :

Ex : CA Etat < 20 % pour 11 parcs

CA Etat > 50 % pour 5 parcs

CA département < 40 % pour 10 parcs

CA département > 75 % pour 6 parcs

Les ambiguïtés du régime des parcs de l'Equipement :

-un parc à double visage : un service de l'Etat depuis la fusion du service ordinaire des ponts et chaussées (Etat) et du service vicinal des ponts et chaussées (département).

Un vecteur d'une coopération logistique ambiguë (département principal utilisateur mais simple client perdant sa qualité d'associé).

-autonomie et centralisation

Le parc est un service des DDE mais l'ensemble des opérations est inscrit dans un cadre comptable unique centralisé (le compte de commerce).

-OPA et fonctionnaires

Des agents OPA et des agents fonctionnaires exécutant les mêmes travaux (agents d'exploitation sur les travaux d'entretien ordinaire de la route).

La deuxième partie examine les raisons d'une remise en cause.

Les interrogations sur la validité juridique et économique des modes d'intervention des parcs dans le cadre du dispositif de 1992 :

1) les observations de la cour des comptes sur « l'avenir des parcs de l'Equipement » : la cour s'inquiète de la réduction des investissements des départements de 13 % entre 1995 et 2000, et du fait que la plupart des prestations des parcs sont par nature du secteur concurrentiel. La cour note que les charges « supplétives » ne sont pas prises en compte dans les tarifs (rémunération des fonctionnaires, partie de la cotisation au titre des pensions des OPA). Ils ne payent pas de TVA ni de taxe professionnelle.

2) Les exigences du droit de la concurrence et du droit des marchés publics
Le cadre législatif des parcs de l'Equipement est incomplet. L'absence de précision sur le contenu du service public est soulignée, au regard des exigences de l'Europe.
Le dispositif de 1992 n'a plus d'avenir : les activités 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 de l'activité des parcs.
L'auteur n'a pas jugé nécessaire de poursuivre l'approfondissement de la voie de la révision du dispositif de 1992, à la fois parce que le maintien de ce dispositif ne lui paraît plus présenter un réel intérêt tant pour l'Etat que pour les départements.
Le transfert de RN au département aura pour effet de déstabiliser le dispositif. La part de l'activité des parcs pour le département devrait passer à plus de 70 % . L'organisation des DIR fait que le parc ne sera plus conçu comme un élément de la DDE.

La troisième partie analyse les conditions de la réussite d'une mutation des parcs de l'Equipement.

1) prendre la mesure de l'apport des parcs de l'Equipement à l'exécution du service public de la route
Le cœur de métier est de mettre à disposition des autorités en charge du RRN et du réseau départemental des matériels spécifiques adaptés aux interventions sur ce réseau, d'entretenir et de gérer ces matériels compte tenu des contraintes de disponibilité qu'impose le principe de continuité du service public. Le parc dispose d'un atelier capable d'assurer des opérations d'entretien courant mais aussi des opérations

de réparation ou d'adaptation du matériel et d'intervenir pour répondre aux besoins à quelque moment que ce soit.

Le parc peut, pour des coûts d'investissement raisonnables pour chaque partenaire, répondre à tout moment aux besoins du service public d'entretien de la route (période hivernale, accident ou événement grave tels que crues, tempêtes, tremblement de terre...). Il dispose de techniciens qualifiés et disponibles, recrutés pour leurs spécialités. Le parc a une culture de gestion (comptabilité administrative, générale, analytique) et de la qualité (11 parcs ont la certification ISO 9001).

2) prendre en considération la dimension humaine et sociale d'une mutation des parcs

Le nombre de personnels est important (plus de 6000 OPA et 1000 fonctionnaires) et plus de 2000 OPA affectés hors des parcs dont la situation statutaire est liée à celle de leurs collègues.

L'ampleur du changement inquiète tous les agents.

Les OPA sont d'abord inquiets pour leur emploi car ils peuvent être licenciés. Le licenciement des OPA n'est pas une hypothèse de travail dans ce rapport.

En revanche, des changements d'affectation et des évolutions professionnelles ne peuvent être exclues par avance.

3) penser la mutation des parcs en fonction des besoins réels des gestionnaires des routes

Les besoins sont pour l'instant imparfaitement connus. (RRN définitif, DIR, réflexion des PCG).

4) ne pas négliger les contraintes juridiques

5) tenir compte de la diversité des situations des parcs selon les départements

Elle résulte tout d'abord de la géographie départementale (rural ou urbain, montagnard ou de plaine, de passage ou enclavé au territoire...)

On trouve des parcs de tailles différentes, dont le chiffre d'affaires est réparti différemment selon les clients et selon les activités, qui ont engagé ou non une démarche qualité, qui sont plus ou moins performants, qui interviennent selon les cas sur des linéaires de RN qui ira de 0 à plusieurs centaines de kms...

La disparité des situations entre départements n'implique pas l'exclusion d'une solution commune, elle appelle sans doute des ajustements locaux.

6) Envisager la mutation des parcs dans une perspective dynamique

Une phase de transition sera nécessaire. 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...

Il faut avoir à l'esprit que le parc est conçu comme un tout. D'autres équilibres doivent être recherchés mais non sans prudence.

7) Réfléchir à l'équilibre financier de la mutation des parcs

Deux aspects du système actuel : un aspect patrimonial

(biens immobiliers et mobiliers : certains appartiennent à l'Etat d'autres aux départements, certains équipements ont même été financés par le compte de commerce).

Et un aspect de flux financiers (les comptes devraient être équilibrés en exploitation et en trésorerie).

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

S'il ne faut pas attendre 3 ans (délai prévu par la loi pour remettre le rapport), il ne faut pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts routiers. Cela permettrait de positionner les parcs dans la perspective des transferts et de prendre des décisions en matière d'organisation et de gestion de leurs moyens avec une visibilité plus complète de leurs ressources et de leurs contraintes.

Les personnels tant fonctionnaires qu'OPA des parcs prendraient dans de bonnes conditions des décisions en matière d'affectation et d'avenir professionnel.

La quatrième partie est constituée des CONCLUSIONS PROVISOIRES

Nous publions ci-joint l'intégralité du texte sur les conclusions provisoires (pages 49 à 71).

En bref :

- proposition d'un transfert des parcs aux départements
- création d'un quasi-statut d'ouvrier territorial, agent non-titulaire
- rapport définitif à l'automne 2005

(résumé établi par F.DELATRONCHETTE)

2-2. – Conclusions provisoires

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

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

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

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

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

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

Des questions particulières seront enfin abordées : celles des conditions de la mutation des parcs dans les départements qui se sont désengagés selon la procédure prévue par la loi du 2 décembre 1992, celle des parcs de Corse et des départements d'outre-mer, celle de l'avenir des usines administratives et celle de la

gestion de crise. A la vérité, il s'agira moins de conclure que de poser ces questions qui devront être davantage creusées et débattues qu'elles ne l'ont été jusqu'ici.

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

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

Cette orientation n'était pas la seule possible.

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

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

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

2-2-1-1. – Les orientations écartées

A) Il était concevable de transférer les parcs au secteur privé à l'instar de ce qui a été fait notamment pour les centres de contrôle technique des poids lourds. On sait que la circonstance que des exigences du service public sont en cause n'est pas, à elle seule, une raison suffisante pour rejeter cette option. Il peut être satisfait à ces

exigences en imposant les obligations appropriées, d'une manière unilatérale - par voie de règlement, d'habilitation ou d'agrément - ou par convention, à l'entreprise privée à laquelle est confiée une mission de service public.

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

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

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

B) L'option de la personnalisation juridique et de l'autonomie économique des parcs serait, elle aussi, difficile à mettre en œuvre. Que l'on regroupe les parcs pour constituer une entité unique d'envergure nationale de droit public – établissement public – ou de droit privé – société d'économie mixte – ou que l'on donne à chaque parc une personnalité juridique sous la forme d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte, la question qui se poserait serait celle du respect par cette entité nationale ou ces entités locales des règles du droit de la concurrence et du droit des marchés publics. En effet, les gestionnaires de routes susceptibles de faire appel à cette ou à ces entités seraient tous des tiers par rapport à celle-ci ou celles-ci. Il n'y aurait aucune raison de ne pas appliquer entièrement le droit de la commande publique.

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

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

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

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

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

On aperçoit d'emblée qu'elle est sans portée utile dans le cas des nombreux départements où ne sera pas maintenu un linéaire significatif de routes d'intérêt national ou européen et ceux où il ne restera plus du tout de routes de cette sorte.

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

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

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

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

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

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

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

Cette orientation n'exclut pas que les parcs départementaux puissent fournir des prestations à l'Etat et aux communes. Cette hypothèse est envisagée dans le paragraphe 2-2-1-3 ci-dessous. Il s'agirait, dans la plupart des cas, d'une activité complémentaire assez marginale. Les règles de la commande publique seraient applicables, sous réserve, dans l'hypothèse d'activités de service public dont l'exercice le requerrait, de l'octroi de droits exclusifs¹.

C'est donc une solution de transfert imposée par la loi et applicable, en principe, à l'ensemble des parcs², qui est ici envisagée.

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

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

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

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

Il s’agit, dans le respect du principe commun du transfert des parcs aux départements, de tenir compte de situations locales différentes. Deux types de situations sont ici visées³ :

- celui des départements où subsistera, après transfert des routes, un linéaire de voies d’intérêt national ou européen non concédées significatif et, par suite, où l’Etat pourra avoir encore des besoins conséquents que les ressources et les moyens que l’on trouve dans les parcs sont aptes à satisfaire,
- celui des départements où les parcs exercent une activité non marginale pour le compte de communes et de tiers.

Il est évident que si le transfert pur et simple du parc est concevable dans les cas où, après transfert des routes, la part du département représenterait, toutes choses étant égales par ailleurs, la quasi-totalité de l’activité du parc, il en va différemment dans les types de situations mentionnées ci-dessus. En bonne logique de décentralisation, les élus pourraient objecter que ne doivent être transférés au département que les ressources et les moyens du parc participant à l’exercice des compétences du département en matière de routes. Il ne saurait incomber aux départements de financer un parc surdimensionné par rapport à ses besoins propres⁴. En outre, les besoins de l’Etat doivent être couverts d’une manière ou d’une autre.

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

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

Un tel régime de conventionnement peut être conçu comme durable pour ce qui concerne de réelles activités de service public dont l’exercice impliquerait l’octroi de droits spéciaux et exclusifs⁵.

³ Seront traitées à part, dans le chapitre 2-2-4, les situations trop particulières pour relever du droit commun, à savoir celles des départements – l’Essonne et la Saône-et-Loire - qui se sont formellement désengagés selon la procédure prévue par la loi du 2 décembre 1992 et du département de l’Oise qui a entamé cette procédure, des départements de Corse et des départements d’outre-mer.

⁴ Du moins pas sans compensation ou contrepartie

⁵ Dans le respect des conditions qui ont été évoquées dans les sections 1-2-1 et 2-1-4

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

Dans cette hypothèse, c'est le parc du département qui interviendrait pour le compte de l'Etat. Il pourrait soit être constitué en régie départementale à caractère industriel ou commercial facturant des prestations – on aurait alors une véritable inversion du régime conventionnel actuel – soit intervenir pour l'ensemble des prestations répondant aux besoins stricts du service public routier assuré par l'Etat conformément aux stipulations d'une convention globale de mise à disposition partielle du parc⁶.

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

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

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

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

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

⁶ L'alternative est entre une intervention selon des modalités industrielles et commerciales (la facturation de prestations commandées par l'Etat) et une intervention de nature administrative (la mise à disposition partielle de l'Etat d'un service routier que la départementalisation aurait converti en service routier à caractère administratif).

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

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

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

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

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

2°) S'agissant de la question de l'incidence des activités exercées pour le compte des communes et des tiers, elle me semble, à la réflexion, déjà en voie de règlement dans la mesure où la part relative de ces activités ne cesse de diminuer⁷. Une partie non négligeable d'entre elles consiste au surplus dans l'écoulement de la production des usines administratives dont le sort pourrait être disjoint de celui des parcs⁸.

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.

Il appartiendra aux conseils généraux de décider d'une politique à cet égard. On peut envisager la conclusion de conventions de services entre le département et les

⁷ 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)

⁸ Voir ci-après section 2-2-4

communes portant sur des travaux complémentaires de ceux effectués sur le réseau départemental (par ex. le déneigement) ou sur des prestations que les services du département serait seul à pouvoir rendre ou qu'il serait le mieux placé pour rendre.

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

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

Il ne doit toutefois pas être oublié que nombre d'OPA continueront d'exercer leurs fonctions dans les services ou établissements non routiers où ils sont affectés et d'autres seront maintenus dans les futurs services routiers de l'Etat issus de la réorganisation en fonction des besoins de ces services. En effet, d'une part, le transfert des parcs serait sans incidence sur les besoins en OPA des services maritimes, voies navigables, bases aériennes et autres et, d'autre part, les services routiers de l'Etat, cela a déjà été souligné, auront toujours besoin de professionnels ayant les qualifications des OPA, particulièrement pour des missions qui requièrent un haut niveau de service, de la technicité et de la disponibilité⁹.

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

Les autres questions que serait susceptible de poser, pour le personnel, le transfert des parcs aux départements, à savoir celle des effets de ce transfert sur la situation des fonctionnaires employés dans les parcs et, d'une manière générale, celles des conditions des éventuels mouvements qui pourraient résulter du transfert et de la réorganisation des services routiers de l'Etat se rattachent plutôt à la mise en œuvre de la mutation des parcs. Elle seront examinées dans la section 2-2-3.

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

⁹ 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.

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

L'article 107 de la loi du 13 août 2004 prévoit, il est vrai, la mise à disposition des agents admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928 et qui participent à l'exercice de compétences transférées aux collectivités territoriales en matière d'aérodromes, de ports et de voies navigables, mais il s'agit d'une mise disposition à titre individuel. Si l'on envisage le transfert de plusieurs milliers d'ouvriers, la technique de la mise à disposition peut être utilisée à titre temporaire et transitoire ; elle ne saurait constituer une solution permanente pour des effectifs aussi nombreux. Cette technique implique en effet une double gestion asymétrique des personnels, la responsabilité majeure de cette double gestion continuant d'incomber à l'autorité statutaire¹⁰.

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

En tout état de cause, je ne vois pas de raison déterminante de ne pas s'inspirer, pour les OPA, des règles de transfert prévues pour les agents fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public de l'Etat par les articles 109 et 110 de la loi du 13 août 2004. En vertu des dispositions de l'article 109, les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale peuvent opter, dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. En vertu des dispositions de l'article 110, les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics deviennent, à la date d'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale tout en conservant, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.

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

¹⁰ C'est à dire, ici, à l'autorité compétente de l'Etat

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

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

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

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

Tout d'abord, il ne semble pas y avoir de demande en ce sens. Les organisations syndicales d'OPA défendent leur statut ; elles ne réclament pas, jusqu'ici, la fonctionnarisation. Les élus ne semblent pas non plus demandeurs.

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

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

fonctionnaires de France Télécom dans la fonction publique territoriale¹¹, mais ce serait à tout le moins compliqué et mal commode.

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

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

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

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

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

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

Il doit être indiqué tout d'abord que le quasi-statut d'OPA d'Etat a vieilli. Des pratiques de gestion ne respectent plus complètement des textes en vigueur à la rédaction parfois surannée et qui devraient être revus, à tout le moins actualisés¹².

¹¹ 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.

¹² 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.

C'est donc à une double opération de révision du quasi-statut d'Etat actuel et d'institution d'un quasi-statut d'OPA territorial nouveau qu'il faudrait s'atteler.

Le quasi-statut d'OPA territorial comme celui d'OPA d'Etat devraient reprendre en termes semblables dans les textes statutaires respectifs les principales règles relatives au recrutement¹³, en particulier le principe de recrutement pour un emploi déterminé sur la base d'une qualification sanctionnée par un diplôme technique, à la confirmation-titularisation, à la promotion professionnelle, aux congés, à la protection sociale, à la discipline et au licenciement.

S'agissant des rémunérations, il convient de distinguer la rémunération principale et assimilée¹⁴ qui pourrait relever de règles de base semblables, des rémunérations accessoires qui relèveraient des politiques de gestion des autorités gestionnaires, sous réserve de l'application d'un principe de parité équivalent à celui que l'on connaît pour la fonction publique, des incidences de la détermination des rémunérations accessoires sur l'assiette des émoluments pris en compte pour la liquidation de la pension¹⁵ et, en tout état de cause, pour les ouvriers en fonction à la date du transfert, du maintien, à titre individuel, du bénéfice de leur situation antérieure¹⁶.

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

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

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

¹³ Il paraît tout à fait essentiel de conserver les règles de recrutement sur la base de diplômes techniques en vue de pourvoir à des emplois déterminés qui caractérisent un système privilégiant le recrutement sur emploi par opposition au système de la carrière qui prime dans la fonction publique et dans lequel on recrute d'abord dans un corps ou dans un cadre d'emplois avant de pourvoir un emploi.

¹⁴ Heures supplémentaires, rémunération du travail de nuit et hors jours ouvrables

¹⁵ Cf. paragraphe 1-1-1-3

¹⁶ Rapprocher de l'article 110 de la loi du 13 août 2004

Il convient enfin de souligner que l'orientation qui vient d'être présentée ne contreviendrait pas au principe de libre administration des collectivités territoriales et n'entamerait pas le pouvoir de gestion de leurs personnels par les autorités locales. L'homologie statutaire appliquée à des agents non titulaires n'est ni plus ni moins contraignante que lorsqu'elle est appliquée à des fonctionnaires. Le recrutement, la gestion des affectations¹⁷ et des promotions, le pouvoir disciplinaire et de licencier, en particulier, relèveraient de l'autorité gestionnaire dans les limites et selon les procédures prévues par les textes statutaires.

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

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

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

2-2-3-1. – L'année 2006

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

Or, aux termes du paragraphe III de l'article 3 de cette loi, chaque année la date d'expiration de la convention relative au parc de l'équipement est prorogée d'une

¹⁷ On peut penser que, de même que l'Etat a affecté des OPA hors des parcs, il serait loisible à l'autorité territoriale, dans certaines conditions, d'affecter des OPA dans les services publics autres que routiers où le besoin d'ouvriers et techniciens possédant les qualifications qui sont celles aujourd'hui des OPA se ferait sentir.

année civile par avenant, « sans que le montant des prestations puisse évoluer de plus ou moins 10 p. 100 de celui de la dernière année d'application prévue contractuellement./ Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne font pas obstacle, en cas de situation exceptionnelle, à une évolution supérieure à 10 p. 100, sans que cette évolution puisse être prise en compte pour les années ultérieures au-delà de ce plafond ».

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

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

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

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

Il ne serait pas très réaliste de vouloir tout régler par des textes nationaux. Les ajustements à opérer pourraient relever de l'expertise et de la négociation locales dans un cadre législatif et réglementaire national comportant des clauses de sauvegarde pour prévenir les blocages. Il est suggéré de fixer ce cadre et de laisser, au cas par cas et par convention¹⁸, au préfet et au président du conseil général le soin de déterminer les modalités précises et concrètes du transfert, en particulier dans les cas de figure qui ont été évoqués dans le paragraphe 2-2-1-3 ci-dessus. La durée de la période de transition, dans la limite d'une fourchette fixée par un texte national, pourrait aussi être laissée à l'appréciation des autorités susmentionnées.

¹⁸ Sous réserve de clauses de sauvegarde

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

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

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

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

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

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

Les évolutions professionnelles résultant de ces changements seront probablement facilitées par les départs à la retraite relativement nombreux qui interviendront dans les dix prochaines années¹⁹. Quoi qu'il en soit des actions de formation professionnelle seront sans doute nécessaires pour permettre à des OPA affectés par ces évolutions, que ce soient ceux maintenus dans l'administration d'Etat ou ceux placés sous l'autorité du président du conseil général, d'y faire face dans de bonnes conditions.

¹⁹ 41% des OPA ont plus de 50 ans selon le rapport VALERE

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

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

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

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

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

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

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

2-2-4. – Sur les questions particulières

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

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

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

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

B) Dans le cas de la Corse, la voirie classée en route nationale a été transférée dans le patrimoine de la collectivité territoriale²⁰. Depuis lors, les parcs de la Corse-du-Sud et de Haute-Corse sont mis à la disposition de la collectivité territoriale.

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

C) Pour ce qui concerne l’outre-mer (DOM), le principe du transfert de la voirie classée en route nationale dans le patrimoine des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion a été posé dans la loi²¹. Le principe a toutefois été assorti de la réserve : « *si celles-ci en font la demande à l’Etat* ».

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

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

²⁰ 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

²¹ 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

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

2-2-4-2. – Les usines administratives

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

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

A la différence de ce qui a été dit plus pour le parc lui-même, la question du maintien dans le secteur public de ces usines se pose réellement. En tout état de cause, leur transfert aux départements, s'il peut être envisagé, ne paraît pouvoir l'être que sur un mode facultatif.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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