



Documents d'orientations stratégiques du Parc

Edito

Le rapport du gouvernement au parlement, relatif à l'avenir des parcs et à leur évolution nécessaire, après la dernière loi de décentralisation de 2004, a été remis le 30 janvier 2007. Il retient comme principale orientation le transfert global des parcs et ateliers de l'équipement. Il précise que ce transfert global peut nécessiter des adaptations locales.

Une loi devra déterminer les conditions de ce transfert. La circulaire du 14 février 2007 de notre ministère demande aux services d'élaborer, d'ici le 13 juillet 2007, un dossier d'orientations stratégiques (DOS) avec les partenaires majoritaires des PARCS (le Département, le Conseil Général, l'Etat avec le préfet, le DDE et le DIR).

Pour préparer nos militants à cette échéance et aux discussions locales sur le DOS, l'UFE CFDT a organisé une formation les 6 et 7 mars 2007.

Le « DOS » doit donc être élaboré dans la concertation, il doit permettre de connaître les intentions du Conseil Général, des DIR, et adapter l'outil « PARC » avant son transfert. Cette adaptation portera sans doute en priorité sur les ressources humaines dans une période de fort départ en retraite.

Aussi déterminer l'état des lieux complet, les perspectives d'évolution des effectifs et de leurs compétences est essentiel pour permettre de peser sur les orientations du Conseil Général. Ces dernières en matière de nature des activités attendues, de volume, détermineront les effectifs et les compétences à transférer au Conseil Général ou à maintenir dans le service Etat. Le DOS vise à permettre à l'Etat (Secrétariat Général + Direction Générale des Routes) de préparer la prochaine loi de transfert du parc.

Des discussions nationales vont s'engager sur les évolutions statutaires à mener pour assurer le transfert des parcs et de leurs personnels. Ce n'est pas que l'affaire de militants OPA, ils doivent recevoir le soutien de tous dans ce moment de grande incertitude.

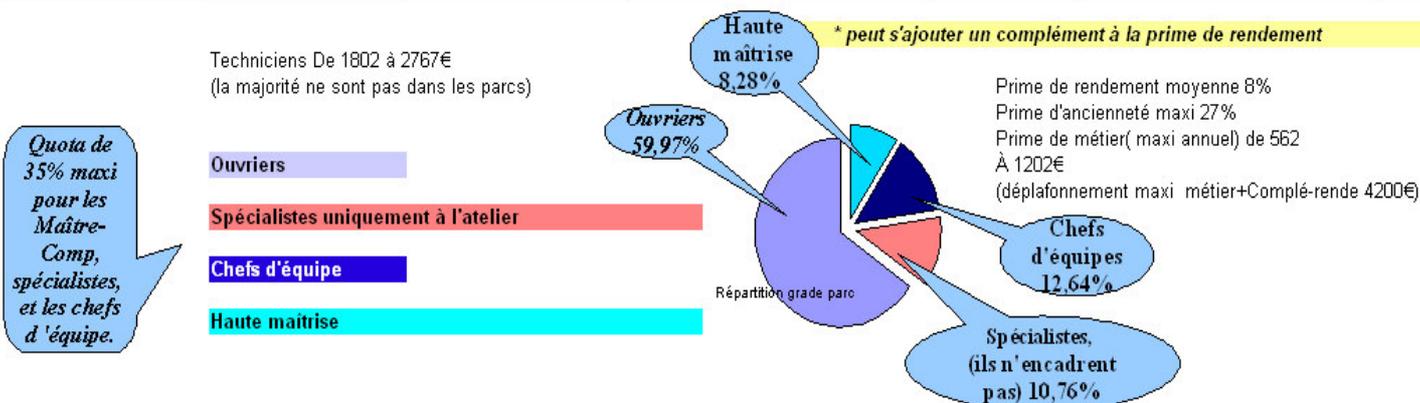


Sommaire

Tableau répartition et salaire OPA	2
Modèle de lettre (CFDT 56)	2
Historique	3
Positions CFDT	4
Recommandations sur le DOS	5, 6, 7
Structures d'accueil possibles.....	8, 9
Modèle lettre commune UFE/CFDT INTERCO	10
Note SG du 14 février 2007	11, 12
Principe d'élaboration du DOS.....	13 à 22

Le secrétaire général
De l'UFE – CFDT
Daniel METRICH

Le salaire des OPA se compose des éléments suivants, Le salaire brut mensuel de base pour les ouvriers :		S'ajoute prime Rendement 8%	Ancienneté 27% 3% tous les 3 ans	Prime Expérience	Prime de métier Mini	*	Salaire brut De début	TOTAL brut Après 30 ans
59,97%	Qualifié	1 310 €	104,80 €	363,70 €	43,41	46,83	0	1 858,74 €
	Expérimenté	1 350 €	108,00 €	364,50 €	43,41	46,83	0	1 912,74 €
	Compagnon	1 436 €	114,88 €	387,72 €	43,41	46,83	0	2 028,84 €
	Fin de la filière ouvrière Maître-compagnon	1 530 €	122,40 €	413,10 €	53,82	54,41	0	2 173,73 €
10,76%	Spécialiste A	1 530 €	122,40 €	413,10 €	53,82	54,41	0	2 173,73 €
	Spécialiste B	1 659 €	132,72 €	447,93 €	53,82	54,41	0	2 347,88 €
12,64%	Chef d'équipe A	1 588 €	127,04 €	428,76 €	53,82	54,41	0	2 252,03 €
	chef d'équipe B	1 681 €	134,48 €	453,87 €	53,82	54,41	0	2 377,58 €
	chef d'équipe C	1 788 €	143,04 €	482,76 €	53,82	54,41	0	2 522,03 €
8,28%	Réceptionnaire	1 858 €	148,64 €	501,66 €	70,75	54,41	0	2 633,46 €
	Contremaître	2 039 €	163,12 €	550,53 €	70,75	54,41	0	2 877,81 €
	Chef magasinier	2 180 €	174,40 €	588,60 €	70,75	54,41	0	3 068,16 €
	Chef d'exploitation	2 347 €	187,76 €	633,69 €	70,75	54,41	0	3 293,61 €
	Chef d'atelier	2 557 €	204,56 €	690,39 €	77,00	54,41	0	3 583,36 €



Modèle de lettre au Préfet et au PCG (de la CFDT 56)

Monsieur le Préfet du ... ou Monsieur le Président du Conseil Général

Objet : dossier d'orientation stratégique

Monsieur / Messieurs,

Les orientations prises par le Gouvernement sur l'avenir du Parc Départemental de l'Équipement du vont être capitales pour les agents dans notre département. En effet, nous arrivons au terme du report des trois années inscrites dans la Loi RLL du 13 août 2004.

Conscients du transfert massif d'Ouvriers d'État du ministère de l'Équipement imposé vers le Conseil Général, la question statutaire et celle portant sur le régime spécial de retraite de ces salariés restent pour nous fondamentales. Notre département conserve à ce jour avec la DIR..... un réseau important de routes nationales sur lesquelles des OPA exercent leur activité, principalement dans le domaine de l'exploitation et des interventions d'urgence. La convention qui lie le Parc avec le département du représente à ce jour% d'activité, sur les communes.....%.

Le statut commun inter Fonction Publique (idée de la CFDT) semblerait la meilleure proposition à nos yeux, pour permettre un déroulement de carrière convenable à tous les personnels du Parc (OPA et Fonctionnaires)

Aussi, nous demandons que le dossier d'orientation stratégique qui doit être remonté à Paris avant la mi-juillet, porte nos revendications principales, à savoir :

La garantie d'emploi pour tous les OPA doit être inscrite dans la loi.

L'État qui impose ce transfert massif vers le département du..... doit apporter des garanties collectives sur nos rémunérations, nos métiers spécifiques, notre déroulement de carrière et notre régime de retraite.

Nous insistons fortement pour que les situations individuelles des agents qui se verraient en difficulté soit répertoriées et étudiées au cas par cas. Nous nous opposerons à toute forme de mobilité autoritaire et d'éloignement des domiciles des agents recrutés localement.

Lors des entrevues que vous voudrez bien nous accorder, nous souhaitons fortement la présence de membres experts de notre organisation présente au Conseil Général (Interco /CFDT)

Dans l'attente de notre prochaine rencontre, recevez Monsieur le, l'expression de notre haute considération

Historique



Quelques rappels :

- La 1^{ère} loi de décentralisation remonte à 1982.
 - La loi du 11 octobre 1985 a fixé au 31 décembre 1990 la fin des prestations croisées. La sortie du système de prestations croisées a été fixée au 31 décembre 1990.
 - Cette loi aurait pu conduire au partage du parc entre d'une part, une activité assurée pour l'Etat et les communes et d'autre part, pour les départements. Mais à l'époque l'Etat et le département considéraient que le maintien de l'unicité des parcs était indispensable.
 - La solution qui est mise en œuvre est le compte de commerce prévu par la loi de finances 1990.
 - La loi du 2 décembre 1992 prévoit la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère. Des conventions Etat / département conclues pour une durée de 3 ans fixent, pour chaque année, la nature, la programmation et le montant des prestations à fournir par le parc ainsi que les sommes dues par l'Etat et le département.
 - Cette loi ouvre aussi la possibilité d'un désengagement des départements sur 10 ans (10% par an). Seuls 3 départements se sont désengagés (l'Essonne, la Saône-et-Loire, l'Oise).
 - Les parcs, ce sont environ 6000 OPA, 880 fonctionnaires et non titulaires, un chiffre d'affaire de 800 millions d'euros par an répartis en 2005, avant les transferts des RN aux départements, à 60% pour les départements, 31% pour l'Etat et 9% pour les communes et tiers.
 - La loi du 13 août 2004 aggrave ce déséquilibre entre Etat et département : Sur 30000 km de RN, 20000 sont transférés aux départements. Il en résulte que la part de l'Etat se réduit à la portion congrue.
- Le transfert des compétences routes nationales vers les départements a été réalisé avec le transfert des personnels. Cela n'a pas été sans difficultés. Nombreux sont les personnels qui vivent des situations délicates et connaissent le surcoût des mobilités imposées, les dégradations des conditions de travail et de vie.
 - Pour gérer, entretenir, et exploiter le réseau routier national qui reste, les DIR ont été créées. Là aussi des difficultés apparaissent. Le fractionnement des activités parcs est inenvisageable et impossible à mettre en œuvre. Car le maintien d'une activité viable, pour chacun des partenaires, apparaît impossible pour nombre d'entre elles en fractionnant les équipes de travail.
 - **La question du statut des personnels reste à résoudre ;**
 - Pour régler la question des parcs, il y a eu plusieurs étapes :
 - Le ministère a demandé un rapport à M Courtial (remis en février 2006).
 - Le gouvernement s'est inspiré des travaux de M. Courtial pour rendre un rapport au parlement : ce rapport nous a été remis le 14 février 2007.
 - **Pour élaborer le projet de loi sur le transfert des parcs, le gouvernement a décidé d'établir un document d'orientations stratégiques du parc qui doit évaluer les besoins respectifs du département et de l'Etat. C'est à partir de ces études locales que la loi sera construite.**



Positions de la CFDT



Si nous partageons l'analyse du rapport au gouvernement qui recommande de tenir compte de la diversité des parcs selon les départements, nous notons cependant que l'axe majeur des propositions du rapport repose sur le principe du transfert des parcs de l'équipement aux départements.

Pour la CFDT, la solution proposée comporte en germe le partage du parc et rejette celle d'un parc unique au service des collectivités. C'est la mutualisation des moyens des collectivités publiques qui est remise en cause, alors que cette mutualisation est pourtant positive pour l'ensemble des collectivités et leurs finances.

Le rapport au gouvernement accompagne sa proposition d'un transfert au département de la possibilité de conclure une convention entre le département et l'Etat afin de permettre la poursuite d'une coopération entre les collectivités publiques. Néanmoins, cette convention serait d'une durée limitée.

Nous pensons que l'alternative au partage décrite dans le rapport « Courtial » consistant à créer une structure de coopération pérenne entre le département et l'Etat (non reprise dans le rapport au gouvernement) est la solution la plus souhaitable. Elle permettrait d'inscrire dans la durée le principe de l'unité du parc. Cette structure devrait travailler pour les collectivités et serait placée sous leur contrôle, ce qui permettrait de satisfaire aux exigences du droit de la concurrence européen.

Concernant le statut des OPA

Le rapport Courtial a très bien listé les différentes solutions envisageables pour l'avenir du statut des OPA avec leurs avantages et leurs inconvénients. Il en conclut qu'une unité doit être recherchée à travers un statut d'agents publics non-fonctionnaires. Ce pourrait être soit un statut commun aux deux fonctions publiques de l'Etat et des départements, soit deux statuts jumeaux. Ces propositions sont reprises dans le rapport au gouvernement.

L'UFE-CFDT est favorable au maintien d'un statut unique des OPA. Il est clair, comme l'indique le rapporteur, qu'il s'agit d'une voie nouvelle qui nécessiterait une certaine créativité.

Notre position est dans la lignée de notre souhait d'un parc unique au service des collectivités. Une structure unique de coopération doit s'appuyer sur statut unique du personnel chargé de le faire fonctionner.

Ce statut unique doit comporter les garanties d'emploi, de carrière et de rémunération des personnels.

Le régime de retraite doit également être garanti et la contribution de l'Etat à son financement doit être pérennisée.

REVENDICATIONS CFDT :

- Pas de partage du parc

- Si transfert au département, transfert total et création d'une régie autonome qui permet au parc départemental de travailler pour l'Etat et les communes.

- Statut commun Fonction Publique Etat/FP Territoriale

- Maintien du régime de retraite et de son financement.

Recommandations sur l'élaboration du « DOS »



La démarche

Le transfert des parcs aux départements nécessite une nouvelle loi de transfert. Pour abroger le dispositif conventionnel entre l'Etat et le département du 2/12/92 et rendre juridiquement possible les dispositions spécifiques retenus par les départements. Pour préparer cette loi, le ministère a lancé une consultation auprès des départements quant à leurs souhaits et demandes sur l'utilisation du parc et de ses moyens. L'avis des départements est recueilli dans un **document d'orientations stratégiques (DOS)** discuté localement entre l'Etat (préfet + DDE + DIR) et le département.

Le « DOS » doit être remonté au Ministère pour le 13 juillet 2007.

Le DOS nécessite à la fois des études techniques fines et des concertations approfondies avec l'ensemble des partenaires concernés : DDE, DIR, services du Conseil général et **les représentants du personnel**. Il doit clairement orienter les décisions à prendre. La place des organisations syndicales (OS) dans la concertation reste à définir au niveau local : **nous devons donc tout faire pour être présents au plus haut niveau des discussions afin d'y assurer l'expression des personnels et défendre l'outil de travail.**

1 - Un état des lieux qui portera sur :

- Les ressources humaines (effectifs, compétences, perspectives d'évolution : départ en retraite, mobilités etc.

- Le bilan financier, la répartition des commandes entre l'Etat, le département notamment sur le réseau national d'intérêt local (RNIL) qui a été transféré au 1^{er} janvier 2006, les communes et les tiers.

- l'immobilier, le matériel, la radio, le laboratoire, l'usine de liant, (moyens humains, réseaux Rocade), le contexte concurrentiel, les logiques et modes de production (certification) et tous autres éléments spécifiques.

2 – Les orientations du Conseil Général en préalable au transfert : il s'agira de traiter :

- le périmètre du transfert du parc, l'estimation des effectifs, les compétences attachées au parc transféré,

- les orientations générales envisagées par le département, notamment les natures et volumes d'activités assurées par le parc transféré, permettant d'apprécier le cas échéant les adaptations à conduire pendant les phases transitoires prévues (effectifs, compétences, matériels) et la position du département par rapport au réseau radio, laboratoire et usine.

- Les modalités de la phase transitoire pour préparer le transfert,

- Les modalités du transfert, date et période transitoire après transfert,

- Le positionnement du parc transféré par rapport aux services actuels du département,

- Le devenir de l'immobilier et matériels.

A noter que pour les thèmes traités au niveau national tels que le statut et retraite, l'aspect financier du transfert, l'avis des CG sur ces questions peuvent figurer dans le DOS.

Les Enjeux

Assurer l'avenir des personnels au sein d'un outil parc viable

Défendre le statut des OPA, leurs carrières, leurs acquis.

Défendre un outil Parc comme service public multicollectivité.

Nos revendications :

Préserver l'outil Parc dans son périmètre actuel : nous demandons quand il y a transfert que l'ensemble des secteurs d'activité soit transféré au département (pas de démantèlement exploitation, atelier) ;

Conservé une unité de lieu : pas d'éparpillement des agents dans les subdivisions du département ;

Obtenir du département de clarifier ses intentions sur les activités attendues pour son compte ;

Exiger de l'Etat ses orientations sur les conventions possibles sur certaines activités ;

Définir des orientations pour faire vivre le futur parc et en faire un outil viable,

Rechercher avec le département le cadre juridique qui permettra le plein emploi des moyens humains et matériels, permettant si nécessaire de réaliser des travaux pour les communes et les services Etat dans et hors champ concurrentiel.

Comment aborder la discussion

Sur l'état des lieux :

C'est la phase importante, elle conditionne l'avenir du Parc. Il convient au delà d'un constat sur l'évolution des effectifs de mettre en évidence, en face des activités réalisées dans chaque Parc, les effectifs nécessaires à l'accomplissement des tâches dans le respect des règles de l'art, de l'hygiène et la sécurité, des temps de formation etc., sans oublier la saisonnalité et la complémentarités de certaines tâches. Il ne faut pas hésiter également à mettre en avant les outils de gestion du parc qui assurent la démonstration d'un établissement qui gère, connaît les coûts de revient de chacune de ses activités, et affiche un équilibre financier.

Sur les thèmes du DOS :

Sur le périmètre du transfert, le principe directeur est celui du transfert global sauf trois exceptions; présence de la DIR dans le département, logique industrielle propre au Parc, Conseil Général client minoritaire dans le Parc.

Attention tout retrait à priori d'activités du périmètre de transfert doit être suivi d'une analyse de ce que deviennent les OPA qui exercent leur métier sur l'activité en question (ex, radio, peinture, glissières, laboratoires, usines etc.).

Déroulement, date du transfert et période transitoire :

Déroulement

Pour définir le déroulement du transfert, il y a nécessité d'avoir de la part du CG, mais aussi de l'Etat, notamment des DIR lorsqu'elles sont présentes dans le département, une vision précise des activités qu'ils veulent confier au Parc afin de mesurer les effectifs nécessaires.

Concernant les effectifs OPA, il n'y a pas de transfert de moyens financiers. Les conseils généraux devront inscrire ces moyens dans leur budget. Il se pose la question de la participation de l'état à la cotisation retraite et à la prise en compte des charges supplétives (fonctionnaires et personnels non pris en charge dans le compte de commerce).

La date du transfert est fixée au 1^{er} janvier dans la période 2009/2011

La période transitoire d'adaptation de l'outil avant le transfert : pourquoi cette période ? quelles en sont les modalités ? quelles contraintes génèrent elles ? Quelles mesures d'accompagnement doivent être prises ?

Avant transfert :

La phase transitoire peut durer de 2 à 4 ans à compter d'aujourd'hui (pendant cette phase, le parc continue à travailler pour l'Etat et le CG).

La période transitoire la plus longue peut être utile, par exemple pour les parcs qui ont une activité communale importante que le département ne souhaiterait pas poursuivre. Pour les PCG qui ne voudraient pas pérenniser cette activité, elle permettrait d'ajuster l'outil (départ en retraite, non renouvellement de matériels etc.) et de continuer pendant cette période de travailler pour les communes. Par contre, s'il ne s'agit pas de cela, le risque est de faire mourir le Parc à petit feu. En effet pendant la période transitoire avec son système de gouvernance, la DDE pilote le Parc sans en être le client (risque de désintérêt) à l'exception de l'entretien de la flotte, peut nuire au Parc. Le CG ne va pas se sentir responsable de la bonne santé économique du parc et ne pas faire le maximum pour maintenir l'équilibre financier avec les conséquences sur l'emploi, le matériel. Il n'y a pas à priori de nécessité d'allonger la période transitoire.

Après transfert, période transitoire pour l'Etat :

Le Parc se trouve intégré dans le département. Un système de conventionnement entre CG et Etat devrait permettre au Parc de travailler pour l'Etat soit pour faciliter l'adaptation de l'outil aux besoins du CG, soit pour permettre à l'Etat de terminer son organisation. Cette situation pourrait permettre de régler les cas particuliers et notamment éviter toute mobilité ou déplacement de personnel.

Au delà de la période transitoire, il est indiqué que les DDE et les DIR pourraient bénéficier des services du Parc département. Cette faculté ne semble plus être portée par le ministère.

Positionnement du parc au sein du CG

L'Etat demande au CG de se déterminer sur le statut juridique du Parc transféré : régie ? travail pour les communes ? il semble que le souhait de l'Etat (DDE et DIR) de pouvoir utiliser le Parc transféré pour les prestations telles que la gestion de flotte automobile, motive cette demande de détermination du statut juridique du parc.

Pouvoir travailler dans le secteur concurrentiel pour l'Etat et les communes implique un statut (régie) de personne morale et la mise en place au niveau du département d'une comptabilité analytique. L'aspect économique, (rentabilité des Parcs) est maintenu et permettrait peut être de le sauvegarder plutôt que de le noyer dans la masse des services du CG. **Toutefois le statut juridique n'est pas sans incidence sur la nature du statut à terme des salariés. Il convient donc d'être vigilants.**

Gouvernance des Parcs par la DDE avant transfert

Jusqu'au transfert, l'activité de chaque parc reste régie par la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992, sous la responsabilité de l'État. Le parc est rattaché à la DDE, sous l'autorité de chaque préfet de département.

L'objectif affiché de ce pilotage est d'optimiser la gestion financière et technique du parc, de façon à préparer le transfert de l'outil industriel le plus performant possible au département.

Combien de DDE aujourd'hui sont en capacité de faire affecter par les départements les crédits routiers du RNIL (réseau national d'intérêt local) qui a été transféré au 1^{er} Janvier 2006) ? **En clair, l'Etat a transféré les crédits d'entretien des routes nationales transférées mais le Conseil Général n'est pas tenu d'engager ces crédits sur le réseau et/ou ne passe pas commande au Parc sur ces travaux.**

Cette période de gouvernance peut être pénalisante pour les Parcs qui n'auront plus qu'un rapport hiérarchique avec la DDE. Les DDE n'auront plus les coudées franches pour proposer des recrutements ni pour acheter du matériel.

Au niveau national

Certains thèmes restent traités au niveau national. Ils nécessitent malgré tout un éclairage du point de vue du conseil général (par exemple le statut commun, les recrutements)

Conditions financières, partage des moyens mobiliers et immobiliers, statut (par exemple quelle position sur un statut commun d'OPA Etat / Département ? quelles perspectives réelles de recrutement sur ce statut ?), report à nouveau et situation nette (le report à nouveau est constitué depuis l'origine du compte de commerce des résultats annuels positifs ou négatifs dégagés par les Parcs).

Des CG prétendent qu'ils sont, comme leur associé ETAT, responsables et acteur du report à nouveau donc du résultat de l'exercice. Ils voudraient donc que l'Etat répartisse ce report à nouveau entre les CG.

Certains CG disent que dans ces conditions (report positif) les résultats du Parc pendant la phase transitoire pourraient être négatifs pour apurer le report à nouveau à leur profit.

Partage mobilier et immobilier

A distinguer ce qui est inscrit au compte de commerce et ce qui est inscrit dans les propriétés du CG et de l'Etat que ce soit pour les bâtiments ou les véhicules.

Pour les inscriptions au Compte de Commerce (CC), les biens appartiennent à l'Etat. Il devrait y avoir un transfert physique sans compensation financière, comme pour les salaires, le CG finance à travers les prestations réalisées par le Parc pour le compte des CG.

Pour les biens non inscrits au CC, même application que pour la décentralisation d'août 2004.

Statut, régime de retraite

Deux hypothèses : la piste de la rénovation du cadre réglementaire des OPA dans la perspective de permettre l'emploi d'ouvriers tant par l'État que par les collectivités territoriales, avec deux variantes : l'élaboration de deux quasi-statuts jumeaux ou la création d'un quasi-statut commun à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale.

Statut commun *

Le rapport Courtial indique l'intérêt que présente la voie de la rénovation du cadre réglementaire des OPA vers un statut d'agents publics d'Etat et territoriaux non fonctionnaires, dans la mesure où il maintiendrait un cadre statutaire national auquel les OPA sont très attachés, sans pour autant restreindre l'exercice de son pouvoir de gestion par l'autorité territoriale.

Il faut démontrer au PCG l'intérêt que présente ce mode de recrutement. Il a la possibilité de recruter immédiatement des personnels « qualifiés », à « hautement qualifiés » dans des domaines pointus et spécifiques opérationnels immédiatement.

*** C'est la revendication de la CFDT depuis le début.**

Cas particuliers

Les départements de l'Essonne, de la Saône-et-Loire et de l'Oise sont dans une position particulière. Ces départements ont en effet achevé ou engagé leur retrait total du Parc en application de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 et ont dû prendre des dispositions transitoires après le transfert des routes nationales d'intérêt local au 1^{er} janvier 2006. Les documents d'orientations stratégiques du Parc dans ces départements, pour lesquels le choix de transférer ou non le parc à leur profit devrait être offert, comporteront des propositions adaptées à cette situation particulière.

En Corse et en Outre-mer, le réseau routier national a été transféré à la collectivité territoriale de Corse ou devrait être transféré à la région. L'activité des parcs dans ces départements se partage donc entre 2 bénéficiaires principaux autres que l'État. Les documents d'orientations stratégiques du Parc dans ces départements devront faire des propositions adaptées à leur situation.



Les différentes structures d'accueil possibles pour les parcs de l'Équipement : avantages et inconvénients

Dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques d'orientations sur le devenir du Parc de l'Équipement définis par la circulaire du 14 février 2007, les équipes syndicales vont être amenées à examiner avec l'administration de l'Équipement et les représentants des Conseils Généraux -parmi d'autres questions- les différentes hypothèses à retenir pour définir la structure d'accueil du parc transféré dans chaque département, pendant la période transitoire et au stade définitif.

La circulaire du 14 février 2007 prévoit qu'une convention Etat-Département précisera les modalités concrètes du transfert du parc.

Cette convention indiquera en particulier les modalités selon lesquelles le parc transféré pourra continuer d'effectuer des prestations rémunérées pour le compte de l'Etat pendant une période transitoire courte. De même, le Département aura à se déterminer et indiquer s'il souhaite que le parc fournisse des prestations pour le compte de communes ou de tiers.

L'équipe nationale a donc souhaité vous préciser la nature juridique des différentes possibilités d'organisation du parc à partir desquelles le Conseil Général fera son choix, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Ce document doit vous permettre d'aborder les réunions de travail avec les outils indispensables à la défense des intérêts du personnel des parcs, OPA et autres agents de l'Etat.



Quelques définitions

Pour peser sur les choix qui seront faits au niveau départemental dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques d'orientation, nous pensons utile d'apporter des précisions sur quelques sujets qui seront abordés au cours de la concertation.

Le droit de la concurrence et le droit des marchés publics

a) Selon les traités européens, la concurrence doit être libre et non faussée. Cela implique qu'aucune aide publique ne doit venir fausser le commerce effectué par

les entreprises et que celles-ci ne peuvent agir en situation de monopole ou avoir des pratiques anticoncurrentielles par des ententes entre elles.

Des exceptions sont admises : une personne publique peut apporter son soutien à des entreprises privées pour des aides à caractère social, en cas de calamités naturelles, pour favoriser le développement économique des régions ou lorsqu'on est en présence d'une *mission d'intérêt économique général*.

b) Le droit des marchés publics s'applique aux relations entre d'une part, l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public et, d'autre part, les entreprises privées ou publiques. Il oblige les personnes publiques à mettre en concurrence les entreprises lorsqu'elles souhaitent se procurer un bien ou un service ou réaliser des travaux.

Il admet deux exceptions à cette obligation de mise en concurrence :

- Dans le cas de prestations « intégrées », c'est à dire celles qui sont réalisées par une personne morale sur laquelle l'Etat ou les collectivités locales exercent un contrôle comparable à celui qu'ils exercent sur leurs propres services et que cette personne morale réalise l'essentiel de son activité pour eux.
- Dans le cas de « droits exclusifs » qui impliquent que l'activité est réservée à une personne par une loi ou un règlement. Il faut cependant que ce droit exclusif se rattache à une mission d'intérêt général.

La mission d'intérêt économique général

Il s'agit d'une activité d'intérêt public assurée dans le secteur marchand à la demande d'une personne publique. Cette activité économique est nécessitée le plus souvent (mais pas exclusivement) par la carence de l'initiative privée alors qu'il apparaît indispensable d'assurer un service aux personnes dans des conditions de qualité et de prix acceptables (exemple des transports publics).

La qualification de mission d'intérêt économique général autorise des restrictions au droit de la concurrence afin de permettre l'équilibre financier de la structure chargée de la mission.

Néanmoins, il n'existe aucune définition précise des MIEG.

Les structures juridiques possibles



La régie directe

C'est la gestion directe du parc qui est rattachée au département sous la forme d'un service dirigé par le PCG. Aucune distinction n'est faite avec les autres services et il n'existe pas de comptabilité propre. Le

service est assuré par les agents publics du département.

Dans cette modalité, le Département n'a pas vocation à effectuer des prestations pour d'autres personnes publiques telles que l'Etat ou les communes puisque son objet est de travailler comme un service du Département.



La régie autonome

Dans cette solution, le parc reste un service du département mais il est doté d'un budget annexe. Il dispose par conséquent d'une certaine autonomie, même s'il n'a pas la personnalité morale : il peut être doté d'un organe directeur.

Le personnel appartient à la fonction publique départementale.

C'est la modalité la plus proche de l'organisation actuelle des parcs avec transfert de responsabilité de l'Etat au Département. Elle comporte donc l'avantage, par le budget annexe, de permettre au Parc de fournir des prestations à d'autres personnes publiques et de fonctionner comme une entreprise. Néanmoins, on peut penser, dans l'hypothèse d'un parc départemental fonctionnant en régie autonome, que les critiques actuellement émises sur les interventions du parc Etat dans le champ concurrentiel seraient aussi formulées.

Aussi, il est à prévoir que cette modalité d'intervention du parc départemental pour d'autres personnes publiques devrait obéir aux règles des « prestations intégrées » et être limitée à des missions d'intérêt économique général. Il est ainsi probable que le parc départemental sera exclu de la fourniture de prestations pour tiers qui seraient hors du champ des missions d'intérêt économique général.



L'établissement public départemental

Il s'agit d'une modalité de gestion qui dote le parc départemental de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. L'établissement public est alors géré par un conseil d'administration comprenant des élus du département et le plus souvent des représentants du personnel. Son président est le PCG.

En raison de la nature des activités du parc, l'établissement à créer sera un établissement public industriel et commercial.

L'établissement public départemental décide de passer directement ses contrats avec les tiers et peut ester en justice.

Le personnel recruté est de droit privé (Code du Travail). Un comité d'entreprise est mis en place dès lors que l'établissement dispose de 50 agents au moins.

Lorsqu'il est constitué à partir d'un service existant, le personnel en place conserve son statut mais dispose le plus souvent d'un droit d'option pour intégrer le statut du personnel de l'établissement public. L'inconvénient est donc la perte du statut d'agent public pour lui substituer un contrat de travail privé.

L'avantage est que l'établissement reste sous le contrôle du Département. Il réalise donc des « prestations intégrées » pour le Département et peut aussi réaliser des prestations pour l'Etat et les communes à condition que ces prestations représentent une part minoritaire dans l'activité du parc départemental. Ces prestations ne sont alors pas soumises à la concurrence. Néanmoins, la question reste posée de savoir si les prestations pour tiers doivent être limitées aux missions d'intérêt général pour pouvoir échapper à la mise en concurrence.



Le Groupement d'Intérêt Public

Il s'agit d'une association entre différentes personnes morales de droit public (Etat, collectivité locale, établissement public) à laquelle peuvent s'adjoindre, à condition de rester minoritaire, des personnes morales de droit privé.

Le GIP est doté d'une convention entre les partenaires (statuts), d'un conseil d'administration et d'une assemblée des membres qui a le pouvoir de décision. Comme les associations, il n'a pas pour but de distribuer des bénéfices.

Le personnel du GIP est composé d'agents mis à la disposition par ses membres. Il conserve donc le statut d'origine de ses membres (public ou privé selon l'origine). Le GIP peut aussi recruter du personnel en propre qui, dans le cas d'une activité de nature industrielle et commerciale, relève du statut de droit privé (Code du Travail).

L'avantage du GIP est de permettre la mise en commun de moyens de ses membres et donc de faire des économies d'échelles (moyens généraux, informatique..). Il pourrait ainsi faciliter la coopération entre les différentes personnes publiques membres (Etat, Département, Communes) et remplir des prestations pour ses membres. Il serait néanmoins tenu aux règles définies pour les « prestations intégrées ».

L'inconvénient de la constitution du parc en GIP réside dans le risque d'une déviation vers une structure employant du personnel de droit privé. Il serait aussi de l'obliger à recourir plus largement aux règles de la concurrence que dans les autres modalités.



Lettre commune UFE/CFDT/INTERCO

Madame, Monsieur le Président du Conseil Général

Le gouvernement a déposé le 30 janvier 2007 son rapport au parlement quant à ses propositions d'évolutions des parcs et ateliers départementaux de l'Équipement. Ce rapport préconise le dépôt d'une loi et son vote sur le transfert global des parcs aux départements et la recherche d'un dispositif statutaire adapté pour les personnels ouvriers des parcs et ateliers à transférer.

Dans ce cadre, le ministère vient, dans une circulaire du 14 février 2007, de demander à ses services d'établir avec vous-même et vos services, pour le 13 juillet 2007 un document d'orientations stratégiques (DOS) sur le devenir de l'outil parc. Ce DOS doit, à partir d'un état des lieux précis de sa situation tant en activités qu'en moyens ressources humaines comprises, préciser les orientations stratégiques de votre collectivité quant à l'utilisation du service et déterminer, si besoin, les adaptations à conduire avant son transfert.

C'est à l'issue de ce processus que le gouvernement soumettra au parlement le vote d'une loi. Aussi, nous souhaitons en notre qualité d'organisation syndicale représentative des personnels être associés à la démarche dès son lancement. Notre volonté de nous engager dans cette démarche se veut constructive et vise à préciser les attentes des personnels concernés mais aussi de la collectivité de travail qui va les accueillir.

Les éléments de ce dossier d'importance pour les personnels fonctionnaires et ouvriers des parcs et ateliers (OPA) génèrent de nombreuses inquiétudes chez les personnels concernés quant à leur avenir professionnel, leur statut et leur carrière.

Ces personnels ont participé avec l'ensemble des services de la DDE et du conseil général depuis les premières lois de décentralisation à entretenir, à améliorer les réseaux routiers départementaux et nationaux, à mettre à la disposition des collectivités utilisatrices des outils performants. Les hommes et femmes en charge de ces activités sont qualifiés et performants pour assurer avec efficacité et au meilleur coût les services attendus par les citoyens dans leurs domaines d'interventions sur les infrastructures routières et l'entretien des matériels.

Le parc est un outil viable. Il peut et doit être développé pour améliorer encore la qualité de nos infrastructures. Nombreux sont les aménagements à conduire, nombreuses les opérations d'amélioration de la qualité de nos itinéraires à mettre en œuvre (entretien et réparation, visibilité, signalisation, équipements de la route), nombreux les risques routiers à prévenir, à appréhender pour prévoir et mettre en œuvre les meilleurs dispositifs de sécurité et d'interventions efficaces. Le parc départemental assure ou collabore à de nombreuses missions routières qu'il convient de préserver et de développer pour le confort de nos concitoyens.

Nous allons entrer dans une phase exploratoire et vitale pour l'avenir de cet outil patiemment construit et dont les emplois sont qualifiés et de qualité. Nous entendons bien valoriser cet outil et veiller à assurer un avenir à l'ensemble des personnels qui le composent et le font vivre efficacement au service du département et des collectivités utilisatrices.

Nous souhaitons donc vous rencontrer le plus rapidement possible pour débattre avec vous de ces questions et vous exposer en retour nos points de vue. Notre volonté est bien de nous inscrire dans les débats qui vont être menés pour l'avenir et le positionnement du Parc.

Syndicat Interco

Syndicat Equipement

La Défense, le 14 février 2007

Le ministre des transports, de
l'équipement, du tourisme et de la mer

à
Mesdames et messieurs les préfets de
département (destinataires in fine)

Directions départementales de
l'équipement
Directions départementales de
l'équipement et de l'agriculture
(destinataires in fine)

Messieurs les préfets coordonnateurs des
itinéraires routiers
Directions interdépartementales des routes

objet : Avenir des parcs de l'équipement – Elaboration des documents d'orientations stratégiques

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que l'évolution des parcs de l'équipement sera examinée à l'issue d'un rapport que le Gouvernement doit déposer devant le Parlement avant le 1^{er} janvier 2008.

A la suite de la mission que j'ai confiée à M. Jean Courtial, conseiller d'Etat, le rapport du Gouvernement sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement, que vous trouverez ci-joint, vient d'être déposé devant le Parlement. Il présente la solution du transfert des parcs aux départements comme la plus adaptée au regard des enjeux de l'évolution des parcs.

Afin que le transfert des parcs puisse se concrétiser en bonne cohérence avec celui des services routiers, il est nécessaire d'engager sans tarder la préparation d'un projet de loi qui en définira les modalités. Sa mise en œuvre devrait concilier le principe du transfert d'une entité fonctionnelle au département avec la nécessité de rechercher des modalités d'application adaptées à la diversité des situations locales. Pour y parvenir, le Gouvernement a décidé de faire précéder l'élaboration de ce projet de loi par l'établissement, dans chaque département, d'un « document d'orientations stratégiques du parc » correspondant aux besoins et objectifs respectifs du département et de l'Etat.

Ces études locales alimenteront ainsi la poursuite de la réflexion menée au niveau national, afin qu'à terme, la loi reprenne les solutions qui se seront dégagées dans le plus grand nombre de départements.

Il s'agit d'une démarche particulièrement innovante, dont la réussite dépend largement de la qualité du travail à produire dans chaque département et de l'implication du conseil général dans l'élaboration du document d'orientations stratégiques. Celui-ci ne prendra en effet tout son intérêt que s'il est partagé et porté par son président, qui définira le rôle qu'il entend faire tenir au parc dans la gestion, l'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental. Il est donc essentiel que soit instauré, dès le début de la démarche, un climat de dialogue dans chaque département. En particulier, je demande à chaque préfet de département de proposer au président du conseil général d'assurer avec lui le co-pilotage de l'élaboration du document d'orientations stratégiques. Il invitera également le président du conseil général à exprimer sa position sur ce document à l'issue de la démarche.

Il appartient aussi au préfet de département d'associer les représentants du personnel à l'élaboration du document d'orientations stratégiques, selon des modalités qu'il définira avec le président du conseil général.

Je vous indique par ailleurs que j'ai informé ce dernier personnellement du processus prévu. Le rapport du Gouvernement accompagné du cadrage des documents d'orientations stratégiques lui a notamment été communiqué.

Le partenariat technique s'établira entre les services du département et les services de l'État concernés (DDE et DIR). Dans les départements où sont situées des sections du réseau routier national, je demande aux préfets coordonnateurs des itinéraires routiers de communiquer dans les meilleurs délais aux préfets de département la part minimum des moyens humains et matériels (mobilier et immobiliers) des parcs affectés actuellement à des prestations pour le compte d'une DIR, qui doit impérativement être reprise par celle-ci pour assurer dans de bonnes conditions l'entretien et l'exploitation du réseau routier national après le transfert du parc au département. Avant de finaliser le document d'orientations stratégiques du parc, les préfets de département solliciteront l'avis des préfets coordonnateurs concernés pour vérifier la capacité de la DIR à intégrer les moyens du parc qui seraient ainsi conservés par l'État.

Vous trouverez ci-joint le cadrage dans lequel devront s'inscrire les documents d'orientations stratégiques pour faciliter ensuite la conception du projet de loi. J'attire votre attention sur la nécessité de respecter strictement la forme du rendu prévue par ce cadrage, ainsi que le délai fixé pour la transmission des documents au secrétariat général (sous le timbre SG/SPSM/MPS et sous forme électronique) : cette transmission est attendue pour le 13 juillet 2007 au plus tard.

Pour le ministre et par délégation, Le secrétaire général

Signé

Patrick GANDIL



Principes d'élaboration des documents d'orientations stratégiques des parcs de l'équipement

Janvier2007

Sommaire

1. PREAMBULE.....	14
2. OBJET DE LA DEMARCHE	14
3. LES PRINCIPES A RESPECTER POUR L'ELABORATION DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE CHAQUE PARC	15
3.1 Périmètre du transfert.....	15
3.2 Effectifs concernés par le transfert.....	15
3.3 Déroulement du transfert.....	16
3.4 Organisation des moyens du parc transféré : cadre juridique et droit de la concurrence.....	16
4. CONDITIONS FINANCIERES DU TRANSFERT ET PARTAGE DES MOYENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS	17
4.1 Principes généraux	17
4.2 L'immobilier et les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce.....	18
4.2.1 L'immobilier.....	18
4.2.2 Les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce.....	18
5. LES REFLEXIONS SUR LE STATUT ET LE REGIME DE RETRAITE DES OPA	19
6. POSITIONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LA PERSPECTIVE DES TRANSFERTS.....	20
6.1 Pilotage et fonctionnement des parcs jusqu'à leur transfert aux départements.....	20
6.1 Intentions de l'Etat pour l'exercice des missions actuellement assurées par les parcs après leurs transfert aux départements.....	20
7. METHODOLOGIE DE L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DES PARCS.....	21
7.1 Dispositif d'accompagnement de la démarche.....	21
7.2 Contenu du document d'orientations stratégiques et forme du rendu	21

1. PREAMBULE

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dite loi « LRL » a organisé le transfert aux collectivités territoriales des services des DDE participant à l'exercice des compétences routières transférées. L'essentiel du transfert de ces services sera effectif début 2007. Parallèlement, l'État a revu l'organisation de ses services selon une logique d'itinéraire, en créant onze directions interdépartementales des routes (DIR). Cette organisation se met en place à partir de la campagne de viabilité du réseau pour l'hiver 2006/2007.

En revanche, cette loi a différé toute décision relative au devenir des parcs de l'équipement. Dans l'immédiat, les parcs restent rattachés aux DDE et continuent à assurer des prestations pour le compte de l'État et des collectivités locales dans le cadre 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. Pour préparer les décisions relatives au devenir des parcs, la loi du 13 août 2004 a prescrit le dépôt par le Gouvernement devant le Parlement d'un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs, dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur au 1er janvier 2005.

C'est dans cette perspective qu'une mission de réflexion a été confiée par le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à M. Jean Courtial, conseiller d'État, qui a remis en février 2006 son rapport définitif. L'orientation principale proposée par M. Jean Courtial est le transfert des parcs aux départements, en prévoyant cependant des mesures d'accompagnement et des modalités d'ajustement pour tenir compte des particularités locales.

Ce rapport a fait l'objet d'une concertation approfondie avec l'assemblée des départements de France (ADF) et avec les organisations syndicales des personnels des parcs.

A la lumière de la démarche menée par M. Jean Courtial et de ses propositions, le Gouvernement a établi son rapport au Parlement prévu par la loi du 13 août 2004. Le Gouvernement propose de retenir la perspective du transfert des parcs, qui ne peut reposer que sur une loi, en vue d'abroger les dispositions de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992, de supprimer les liens des parcs avec le compte de commerce, support comptable de l'association entre l'État et le département, et de fixer les principes de transfert qui seraient applicables à l'ensemble des parcs. S'agissant du statut des OPA, l'analyse menée par M. Jean Courtial sera approfondie au niveau national.

2. OBJET DE LA DEMARCHE

La mise en œuvre du transfert des parcs au département doit concilier le principe du transfert d'une entité fonctionnelle et la nécessité de rechercher des modalités d'application adaptées à la diversité des situations.

Aussi, pour tenir compte des spécificités propres à chaque département, la démarche retenue est d'engager l'élaboration d'un projet de loi définissant l'avenir des parcs après avoir établi au niveau de chaque département un document d'orientations stratégiques du parc correspondant aux besoins et objectifs respectifs du département et de l'État.

L'objectif visé par ce document d'orientations stratégiques mené dans chaque département est de déboucher sur une situation où la loi ne fasse que rendre juridiquement possibles les conclusions qui se seront dégagées dans le plus grand nombre de départements, et puisse comporter des dispositions spécifiques permettant des adaptations selon les départements.

Ce document d'orientations stratégiques du parc ne prendra tout son intérêt que s'il est partagé et porté par le président du Conseil général, qui définira ainsi le rôle qu'il entend faire tenir au parc dans la gestion, l'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental. En ce sens, le travail d'élaboration du document d'orientations stratégiques pourra être placé sous le pilotage conjoint du président du Conseil général et du préfet. Il conviendra également d'associer les représentants du personnel à l'élaboration de ce document, selon des modalités à définir localement entre l'État et le Conseil général. Le partenariat technique s'établira entre les services du département et les services de l'État concernés (DDE et DIR). Ainsi, l'élaboration ultérieure de la loi se fera au vu des documents d'orientations stratégiques correspondant aux spécificités locales. Après le vote de la loi, la déclinaison des marges de manœuvre fixées par celle-ci pour permettre une adaptation au contexte de chaque département sera formalisée par une convention entre le préfet et le président du Conseil général.

Le présent cadrage fixe le socle minimum des règles dans lesquelles devront s'inscrire ces documents d'orientations stratégiques pour faciliter l'atteinte de l'objectif précité. Il précise notamment les points à traiter dans chaque document d'orientations stratégiques afin de rendre leur exploitation optimale dans la perspective de l'élaboration du projet de loi.

3. LES PRINCIPES A RESPECTER POUR L'ÉLABORATION DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE CHAQUE PARC

3.1 Périmètre du transfert

Le principe directeur du transfert des parcs est celui d'un transfert global au département. Le parc se distingue en effet des services de la DDE déjà transférés par le fait qu'il est un outil industriel qui ne peut se découper facilement en fonction du pourcentage de l'activité réalisé pour chacun de ses bénéficiaires. Par exemple, l'atelier d'entretien départemental des engins ne peut être facilement coupé en deux de même qu'une équipe de signalisation horizontale et son unique machine à peindre. De plus, dans la majorité des départements après le transfert des routes nationales d'intérêt local, le département est devenu le client très majoritaire du parc, souvent pour plus de 60 % de son activité tandis que l'État est devenu un client minoritaire, souvent pour moins de 20 % de son activité, les communes représentant la plus faible part du chiffre d'affaires. Pour la majorité des départements, il conviendra donc d'examiner le transfert global du parc au Conseil général, y compris le laboratoire pour les parcs qui en sont dotés.

Toutefois, pour tenir compte de la diversité des situations des parcs de chaque département, le document d'orientations stratégiques du parc pourra définir les modalités d'ajustement du périmètre du transfert. Ainsi, dans certaines situations, des entités du parc possédant leur propre logique industrielle et/ou pouvant s'insérer facilement dans l'organisation des DIR pourraient être exclues du transfert, afin que la configuration du parc transféré réponde au mieux aux besoins respectifs du département et de l'État.

Par ailleurs, dans quelques départements moins nombreux, le Conseil général n'est pas dans cette situation de client très majoritaire. Dans ces cas, un partage du parc entre le département et l'État peut être envisagé, en respectant toutefois au mieux la cohérence économique des entités internes au parc possédant leur propre logique industrielle.

S'agissant du réseau radio, il est essentiel de préciser si chaque département souhaite disposer ou non de son propre réseau radio. En effet, l'État souhaite pour sa part doter les DIR d'un réseau radio spécifique et a déjà engagé des aménagements des réseaux radio actuels pour permettre des communications entre départements limitrophes, aujourd'hui le plus souvent impossibles. Or les aménagements de ce réseau radio seront très différents suivant que les départements souhaitent ou non se doter de leur propre réseau radio.

Le cas des usines produisant des liants routiers devra faire l'objet d'un point particulier des documents d'orientations stratégiques des parcs concernés. En effet, le cadre juridique du droit de la concurrence devenant de plus en plus contraint, le ministère avait donné pour directives aux parcs de cesser au plus vite cette activité, l'usine étant alors vendue via le service des domaines.

Chaque document d'orientations stratégiques devra donc décrire le périmètre du transfert du parc, en justifiant, le cas échéant, pourquoi ce transfert n'est pas global, et les principes retenus pour procéder à l'ajustement de la configuration, voire le partage du parc si les circonstances le justifient. Le cas du laboratoire sera intégré dans cette réflexion. Au cas où un département souhaiterait bénéficier du transfert d'une usine ou de l'usage d'un réseau radio, il est aussi indispensable que cette position soit précisée dans le document d'orientations stratégiques.

3.2 Effectifs concernés par le transfert

Pour ce qui concerne les OPA affectés dans les parcs, le transfert global du parc implique le transfert de l'ensemble des OPA du parc. En effet, le transfert d'une entité ayant sa propre cohérence économique implique le transfert de tous les postes attachés à cette entité. Cette logique fonctionnelle devra être appliquée en cas d'ajustement de la configuration du parc transféré pour déterminer les effectifs transférés et ceux restant éventuellement à l'État. Le cas échéant, la période transitoire après le transfert du parc (cf. § 3.3) pendant laquelle l'État aura la possibilité de commander des prestations au département, pourra être mise à profit pour procéder à un nouvel ajustement des effectifs à la configuration définitive du parc. Le transfert des OPA ne s'accompagnera pas de compensation liée à leur rémunération, celle-ci étant directement imputée sur les

prestations des parcs.

Les modalités du transfert des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'État affectés dans les parcs sont liées à la problématique des charges supplétives des parcs. Le traitement de cette question ne relève pas des études locales (voir paragraphe 4.1). Les modalités de ce transfert devront respecter les principes constitutionnels inscrits dans la loi « LRL » du 13 août 2004.

Chaque document d'orientations stratégiques devra donc donner une estimation, en distinguant les agents fonctionnaires et non titulaires des OPA :

- **des effectifs transférés au Conseil général à la date du transfert;**
- **le cas échéant, des effectifs repris par chacune des DIR concernées ;**
- **le cas échéant, les quelques mutations envisageables à la DIR ou à la DDE avant transfert pour faciliter les adaptations du parc aux orientations stratégiques.**

3.3 Déroulement du transfert

Le déroulement du transfert pourrait être fixé par la loi de la manière suivante :

- la loi définirait une période (de l'ordre de 2 ans) pendant laquelle les transferts doivent se faire : chaque transfert de parc se ferait à une date choisie localement dans une période comprise entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2011 (en principe un 1er janvier). On retiendra cette hypothèse pour l'établissement des documents d'orientations stratégiques d'évolution des parcs;
- un protocole destiné à préparer le transfert préciserait notamment la date du transfert et les adaptations immobilières à réaliser par l'État ou le département avant le transfert, de même que les adaptations des activités du parc que l'État et le département conduiraient pendant la période transitoire précédant le transfert effectif pour ajuster les moyens transférés aux orientations stratégiques. Ce protocole s'inscrirait dans la continuité du dispositif prévu par la loi de 1992 jusqu'à son abrogation qui interviendrait en fonction de la date de transfert retenue et au plus tard le 1^{er} janvier 2011 ;
- les modalités concrètes de transfert du parc seraient définies dans une convention, qui interviendrait à la date du transfert. Cette convention préciserait, le cas échéant, les modalités suivant lesquelles le parc transféré au département continuerait d'effectuer des prestations rémunérées pour le compte de l'État, pendant une période transitoire courte qui serait nécessaire pour finaliser les adaptations du parc aux orientations stratégiques du département et pour permettre à l'État d'assurer la continuité du service public.

Chaque document d'orientations stratégiques devra donc préciser les principaux éléments de son déroulement :

- **période transitoire d'adaptation avant le transfert (durée de la période, nature des adaptations : choix d'activités, effectifs, matériels, immobilier, ...)** ;
- **date du transfert (par rapport à la période possible fixée par la loi, hypothèse étant prise d'une période 2009-2011)**
- **période transitoire d'adaptation après le transfert (le cas échéant, prestations rémunérées du parc transféré pour le compte de l'État, nature et importance des prestations, durée de la période...).**

3.4 Organisation des moyens du parc transféré : cadre juridique et droit de la concurrence

L'organisation actuelle des parcs au travers du compte de commerce résulte du principe de mutualisation de moyens par l'État et chaque département. Elle se traduit par un fonctionnement proche de celui d'une entité économique relativement autonome entretenant des relations de client-fournisseur avec l'État, le département et certaines communes. Cette organisation disparaîtra lors du transfert du parc au département.

Il appartient à chaque département de déterminer l'organisation des moyens qui lui seront transférés. A cet égard, la nouvelle organisation devra prendre en compte deux aspects particuliers:

-le positionnement des moyens du parc transféré au département par rapport aux services actuels du département (y compris les services routiers de la DDE transférés début 2007 par la loi LRL) :

Dans le cadre de l'élaboration du document d'orientations stratégiques, il appartiendra au département de préciser le positionnement qu'il souhaite donner aux moyens du parc transféré au sein de ses services. La réflexion pourra notamment porter sur le maintien ou non de relations client-fournisseur. Ce mode de fonctionnement présente des avantages en termes de management et de connaissance des coûts, mais nécessite une organisation comptable et juridique spécifique qui doit être en place dès le transfert du parc et implique donc d'être préparée au préalable. Une telle organisation suppose que les moyens du parc transférés au département soient regroupés par celui-ci au sein d'une régie simple ou d'une régie dotée de la personnalité morale et comptable, dans le cadre des dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales (CGCT).

-le positionnement des moyens du parc transféré au département en cas d'intervention pour le compte des communes et des tiers, notamment au regard du droit de la concurrence :

Le cadre juridique des prestations du parc transféré nécessite d'être examiné au regard des évolutions du droit français et européen de la concurrence.

Selon le droit communautaire, une activité est économique dès qu'elle peut être exercée dans un secteur concurrentiel, c'est à dire dans un secteur où une entité, quelle qu'elle soit, est susceptible d'intervenir en assumant les risques financiers de son intervention. En d'autres termes, il y a activité économique dès que l'organisme en cause intervient comme un opérateur sur le marché, que celui-ci soit public ou privé, ou que cette activité soit lucrative ou non.

Selon ces critères, un grand nombre d'activités des parcs correspondrait à une activité économique compte tenu de l'objet mais aussi des conditions dans lesquelles elles sont exercées, ce que reconnaissent d'ailleurs les rapports de M. Jean Courtial et de la Cour des Comptes pour 2002. Elles devraient ainsi suivre les évolutions du droit communautaire de la concurrence dès lors qu'il ne s'agit plus de prestations « in house ».

Ainsi, le parc transféré pourra continuer à intervenir pour les communes dans le champ concurrentiel, champ d'intervention sur lequel il possède de nombreux atouts.

Par ailleurs, une solution juridique pourrait permettre aux parcs transférés d'offrir des prestations de service à des personnes publiques autres que le département, en dehors du strict champ d'application du droit de la concurrence.

En effet, lorsque des missions d'intérêt économique général (MIEG) peuvent être identifiées selon les critères du droit communautaire, celui-ci accepte une limitation de la concurrence exercée par les entreprises privées. Le déneigement dans certains départements ruraux, et d'une manière plus générale, l'intervention des parcs sur des missions liées à la sécurité civile, comme la réparation de glissières de sécurité en situation d'urgence ou les interventions après incendies ou catastrophes naturelles, pourraient ainsi d'ores et déjà être identifiées comme MIEG.

Si le département souhaite poursuivre l'activité pour le compte des communes hors champ concurrentiel, il conviendra donc d'analyser, dans le cadre du document d'orientations stratégiques, les missions effectuées par le parc transféré pouvant être qualifiées de MIEG.

Chaque document d'orientations stratégiques devra préciser le positionnement des moyens du parc transféré par rapport aux services actuels du département. Il devra également indiquer si le département souhaite intervenir pour les communes, soit dans le champ concurrentiel, soit hors champ concurrentiel sur la base de missions pouvant être qualifiées de MIEG. Le cas échéant, le document d'orientations stratégiques précisera les mesures envisagées pendant la période transitoire avant transfert pour adapter l'activité du parc dans le domaine de l'intervention pour les communes, avec la préoccupation du maintien ou du rétablissement de l'équilibre économique jusqu'à la date du transfert.

4. CONDITIONS FINANCIERES DU TRANSFERT ET PARTAGE DES MOYENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

4.1 Principes généraux

Le document d'orientations stratégiques n'est pas le cadre adéquat pour déterminer les règles de transferts financiers qui accompagneront le moment venu le transfert du parc et seront fixés par une future loi. Les informations figurant dans l'ensemble du chapitre 4 sont donc principalement une aide à la réflexion locale pour élaborer dans les meilleures conditions possibles les documents d'orientations stratégiques.

Les conditions financières du transfert et le partage des moyens mobiliers et immobiliers des parcs devront être fixés au niveau national en fonction de la spécificité du parc en tant qu'outil développé par l'État et le département. Ces conditions financières porteront principalement sur les points suivants :

- la situation nette du compte de commerce ;
- la compensation des charges supplétives ;
- l'immobilier ;
- les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce.

S'agissant de la situation nette et des charges supplétives, il est en outre indiqué les éléments suivants :

-La situation nette du compte de commerce appartient à l'État. Elle représente les biens du seul compte de commerce (véhicules, engins, stocks), les créances et la trésorerie après apurement des dettes des parcs ;

-Les charges supplétives sont constituées des dépenses générées par le fonctionnement du parc, actuellement non prises en compte dans la comptabilité du compte de commerce. Il s'agit principalement des salaires et charges des fonctionnaires et agents non titulaires travaillant dans les parcs et de la subvention d'équilibre versée au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) pour couvrir les retraites des OPA. Elles pourraient être analysées comme une subvention de fonctionnement attribuée chaque année par l'État aux parcs, dont les départements bénéficient pour la part d'activité des parcs exercée pour leur compte. Pour les fonctionnaires et agents non titulaires, les règles de transfert seront définies dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur le transfert des parcs, en cohérence avec les principes de décentralisation posés par la Constitution et par la loi « LRL » du 13 août 2004. Pour les autres charges supplétives concernant le régime de retraite, la question de la compensation sera traitée en lien avec le chantier statutaire conduit au niveau national. La problématique de la subvention d'équilibre actuellement versée au FSPOEIE sera examinée dans ce cadre.

Par ailleurs, le transfert des parcs n'est pas un transfert de compétence assorti du transfert des moyens financiers correspondants. Les départements financent actuellement sur leurs ressources propres (récemment abondées par les compensations financières du transfert des routes nationales d'intérêt local) les prestations que les parcs réalisent pour leur compte.

Les modalités de transfert à mettre au point devraient privilégier le transfert physique des biens et prendre en considération les cas où le transfert du parc est global.

4.2 L'immobilier et les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce

Chaque document d'orientations stratégiques devra toutefois préciser, en cohérence avec le périmètre du transfert proposé, le devenir envisagé du parc immobilier et des principaux matériels, en veillant à préserver les entités du parc possédant leur propre logique industrielle. Par exemple, si le périmètre de transfert inclut l'activité de peinture du parc, les machines à peindre ont vocation à être transférées au département.

4.2.1 L'immobilier

La propriété des biens immobiliers occupés par les parcs se répartit de manière complexe entre l'État et les départements. Le financement des investissements immobiliers a été également très divers. Ces biens ne sont généralement pas inscrits dans les actifs du compte de commerce. La règle de transfert devra tenir compte de ces spécificités et des principes déjà appliqués en matière d'immobilier dans le cadre de la loi « LRL » du 13 août 2004.

4.2.2 Les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce

La plupart des véhicules et engins gérés par les parcs sont propriétés de l'État ou des départements qui les mettent à disposition des parcs et reçoivent en contrepartie une redevance d'usage. Indépendamment de leur propriété, ces véhicules et engins sont ensuite loués par le parc à l'État ou aux départements, dans l'esprit de mutualisation ayant présidé à la création des parcs.

Le décroisement opéré début 2007 à l'occasion du transfert des services routiers de la DDE vers les collectivités permet de distinguer :

- les véhicules et engins affectés à l'usage exclusif de la DIR ou de la DDE ;
- les véhicules et engins affectés à l'usage exclusif du département ;
- les véhicules et engins ayant une utilisation mutualisée au profit de l'État, du département et éventuellement des communes.

Les principes à retenir pour le transfert de ces catégories de matériels prendront en compte cette logique d'usage précisée par le périmètre de transfert défini au § 3.1 ainsi que des critères de fonctionnalité économique et opérationnelle.

5. LES REFLEXIONS SUR LE STATUT ET LE REGIME DE RETRAITE DES OPA

Pour les OPA, la situation après transfert des parcs aux départements conduira à avoir deux employeurs : l'État, qui conservera des OPA pour l'exploitation de son réseau routier et les départements.

Un autre constat doit être fait : les OPA sont gérés localement sur la base d'un cadre national. Les recrutements, les promotions, les affectations sont du ressort du directeur départemental de l'équipement.

Par ailleurs, l'objectif inédit poursuivi par le transfert des parcs est de placer de façon permanente des agents, qui ne sont ni fonctionnaires, ni agents non-titulaires de droit commun, mais des ouvriers d'État, sous l'autorité d'exécutifs territoriaux et de permettre à ces derniers d'assurer la gestion de ces personnes dans des conditions semblables à celles applicables aux autres catégories d'agents territoriaux.

Pour répondre à cet objectif, M. Courtial propose et analyse cinq pistes de solutions :

- 1) L'application de l'article 110 de la loi du 13 août 2004 relatif au transfert des agents non titulaires ;
- 2) La transposition du dispositif « Imprimerie nationale » alliant un statut d'agent non titulaire de la fonction publique territoriale et le maintien des avantages liés au régime de retraite des OPA ;
- 3) L'intégration des OPA transférés dans la fonction publique territoriale ;
- 4) La voie d'une mise à disposition ou d'un détachement de longue durée ;
- 5) La piste de la rénovation du cadre réglementaire des OPA dans la perspective de permettre l'emploi d'ouvriers tant par l'État que par les collectivités territoriales, avec deux variantes : l'élaboration de deux quasi-statuts jumeaux ou la création d'un quasi-statut commun à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale.

M. Jean COURTIAL indique l'intérêt que présente la voie de la rénovation du cadre réglementaire des OPA vers un statut d'agents publics d'Etat et territoriaux non fonctionnaires, dans la mesure où elle maintiendrait un cadre statutaire national auquel les OPA sont très attachés, sans pour autant restreindre l'exercice de son pouvoir de gestion par l'autorité territoriale

Il signale que la variante du statut commun permettrait de conserver l'unité de cette catégorie professionnelle par delà la diversité des employeurs publics et de faciliter la mobilité des agents.

Il note cependant que cette voie nécessite de résoudre au mieux la question du régime de retraite des OPA.

Il faut enfin souligner que cette voie demande un important travail de fond sur le cadre réglementaire des OPA.

Par ailleurs, M. Jean Courtial suggère l'utilisation de la voie de la mise à disposition dans une phase transitoire, à l'image du dispositif déjà prévu pour les fonctionnaires dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004.

Le Gouvernement engage l'approfondissement des conclusions de M. Jean Courtial sur la situation des OPA et l'ouverture d'un chantier statutaire afin qu'il aboutisse au moment de l'élaboration du projet de loi sur le transfert des parcs.

La question du régime de retraite, compte-tenu de son importance pour les OPA, sera traitée en lien avec ce chantier statutaire.

6. POSITIONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LA PERSPECTIVE DES TRANSFERTS

6.1 Pilotage et fonctionnement des parcs jusqu'à leur transfert aux départements

Jusqu'à la promulgation de la loi précisant les modalités et le calendrier de transfert des parcs et plus précisément jusqu'aux actes d'application de cette loi dans chaque département, l'activité de chaque parc reste régie par la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992, sous la responsabilité de l'État. Le parc reste en particulier rattaché à la DDE, sous l'autorité de chaque préfet de département.

La perspective du transfert au département doit cependant être prise en compte sans attendre cette promulgation pour associer le plus largement possible le Conseil général au pilotage du parc. Dans chaque département où le Conseil général le souhaitera, l'élaboration du document d'orientations stratégiques du parc doit être l'occasion de définir les modalités de cette association renforcée et d'initier les évolutions nécessaires pour anticiper l'adaptation du parc aux orientations stratégiques.

L'objectif de ce pilotage est d'optimiser la gestion financière et technique du parc, de façon à préparer le transfert de l'outil industriel le plus performant possible au département.

Pour atteindre cet objectif, l'État et le département conviendront d'une politique d'investissement en matériels qui prendra en compte leurs besoins respectifs et intégrera les orientations stratégiques proposées pour le parc. Les politiques des ressources humaines de l'ensemble des parcs s'inscriront dans les évolutions de l'ensemble du ministère de l'équipement et devront également être déclinées entre les départements en fonction des évolutions de la commande et des orientations précitées.

Pour garantir cette optimisation, il est nécessaire d'assurer la continuité de la commande. Pour le réseau routier national, à partir de 2007, les DIR maintiendront en qualité et quantité la commande aux parcs, au niveau de celle assurée par les DDE en 2006. La répartition de cette commande entre parcs pourra être adaptée en concertation avec les DDE pour optimiser le service rendu. Les DRE maintiendront également le volume global de commande pour les investissements de développement du réseau routier national. Pour les routes départementales, y compris les routes nationales d'intérêt local transférées (RNIL), il appartient à chaque département de décider de cette commande. Compte tenu du caractère exceptionnel du transfert des RNIL, les départements ont pu augmenter dès 2006 le montant de leur commande sans limite par rapport aux dispositions de l'article 3.III de la loi n° 921255 du 2 décembre 1992.

6.1 Intentions de l'Etat pour l'exercice des missions actuellement assurées par les parcs après leur transfert aux départements

L'organisation des DIR qui sera mise en place début 2007 n'anticipe pas le transfert des parcs aux départements. Elle repose sur le maintien de prestations effectuées par les parcs pour le compte des DIR similaires en qualité et en quantité à celles effectuées actuellement pour le compte des DDE sur le réseau routier restant à l'État.

Le projet de l'État pour l'exercice des missions actuellement assurées par les parcs après leur transfert aux départements sera élaboré dans le cadre de l'ensemble des documents d'orientations stratégiques communs à l'État et aux départements. L'État ne peut en effet prédéterminer les moyens des parcs qui pourront être repris par les DIR, ces moyens dépendant des discussions qui seront menées dans chaque département.

Chaque DIR sera donc, aux côtés des DDE, dont dépendront les parcs jusqu'à leur transfert, et sous l'égide des préfets de département, un partenaire important dans l'élaboration du document d'orientations stratégiques de tous les parcs de son secteur géographique, pour faire valoir l'intérêt ou la possibilité pour la DIR d'accueillir telle ou telle partie du parc.

Lors de l'élaboration des documents d'orientations stratégiques, le DIR assurera vis à vis des parcs de l'aire géographique dont il a la charge, un rôle de coordination afin d'assurer la cohérence du projet industriel de l'État qui résultera des moyens non transférés aux départements. Il devra notamment s'assurer de la faisabilité des phasages possibles, par exemple pour la répartition de la commande en volume et nature entre les parcs avant et après transfert, pour l'évolution et la répartition des effectifs et pour l'anticipation des recrutements au sein des DIR.

Le DIR associera, le cas échéant, le directeur du centre d'études techniques de l'équipement (CETE) concerné si

les besoins de contrôle technique sur le réseau routier national nécessitent de renforcer le CETE par quelques moyens des laboratoires départementaux.

Au stade actuel, la direction générale des routes envisage d'organiser les moyens qui seront transférés dans les DIR en les regroupant sur 3 à 5 sites maximum par DIR avec un atelier de maintenance mécanique de 1er niveau dans chaque district et des équipes spécialisées de niveau DIR (par exemple pour la maintenance des CIGT -centres d'ingénierie et de gestion du trafic – ou la réparation de glissières).

Au delà de la période transitoire fixée par les conventions de transfert des parcs (cf. § 3.3 ci-dessus), les DIR devraient pouvoir continuer à bénéficier de prestations des parcs transférés aux départements, soit dans le champ concurrentiel, soit hors champ concurrentiel pour remplir des missions d'intérêt économique général (cf. § 3.4).

De leur côté, les DDE devront déterminer l'organisation de leurs flottes de véhicules légers. La gestion d'une telle flotte pourra être confiée au parc transféré au département en respectant les obligations du droit de la concurrence. Dans le cas où le parc intervient pour d'autres services de l'État, cette réflexion sera étendue à l'ensemble de ces services.

7. METHODOLOGIE DE L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DES PARCS

7.1 Dispositif d'accompagnement de la démarche

L'élaboration des documents d'orientations stratégiques d'évolution des parcs nécessite à la fois des études techniques fines, des concertations approfondies avec l'ensemble des partenaires concernés : DDE, DIR, services du Conseil général et représentants du personnel, et des prises de position sur les orientations à donner.

Pour donner le temps nécessaire à ces démarches, le délai fixé pour transmettre les documents d'orientations stratégiques au secrétariat général du ministère de l'équipement est de l'ordre de 5 mois, l'objectif étant de disposer des documents pour le 13 juillet 2007 au plus tard.

Le préfet invitera le président du Conseil général à exprimer sa position sur le document d'orientations stratégiques du parc transmis au secrétariat général du ministère. Cette position sera également jointe à cette transmission.

Une structure d'animation et de synthèse de l'ensemble des démarches départementales a été confiée à un comité technique regroupant, sous le pilotage du secrétariat général (SG/SPSM/MPS), la direction générale des routes (DGR/GR/O), la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA/EB/AF3, DGPA/SP/TEC, DGPA/DAJIL) et l'agence comptable du compte de commerce. Toute demande de précision sur le présent cadrage sera à adresser à cette structure sur la BAL « Parcs, SG/SPSM/MPS » (parcs.mps.spsm.sg@equipement.gouv.fr).

7.2 Contenu du document d'orientations stratégiques et forme du rendu

Dans le déroulement de la démarche comme dans le rendu final transmis au secrétariat général du ministère, il convient de distinguer deux phases d'élaboration du document d'orientations stratégiques du parc :

- un état des lieux qui devra notamment porter sur :
 - les ressources humaines (effectifs, compétences, perspectives d'évolution, stratégie de management),
 - le bilan financier, la répartition des commandes entre l'État, le département (notamment sur les routes nationales d'intérêt local transférées depuis le 1er janvier 2006), les communes et les tiers ainsi que les évolutions envisagées avant l'élaboration du document d'orientations stratégiques,
 - l'immobilier,
 - le matériel (inventaire, politiques de renouvellement, bilan propriétaire/utilisateur),
 - la radio (moyens humains, couverture, réseaux Rode),
 - le contexte concurrentiel (positionnement du parc dans le contexte économique local)
 - les logiques et modes de production (certification, stratégie d'activités),

- et tous autres éléments spécifiques.

Cette phase doit être l'occasion d'établir un diagnostic partagé sur le fonctionnement du parc.

- le document d'orientations stratégiques lui-même qui devra comporter au moins les éléments suivants :
 - le périmètre du transfert du parc, en justifiant, le cas échéant, les raisons de l'adaptation de la configuration du parc au regard du principe de transfert global de cette entité ;
 - l'estimation des effectifs attachés au parc transféré, et le cas échéant, les effectifs maintenus dans les services de l'État, ainsi que les mesures d'ajustement envisagées pour atteindre la configuration du parc transféré ;
 - les orientations générales envisagées par le département, notamment les natures et volumes d'activités assurées par le parc transféré, permettant d'apprécier le cas échéant les adaptations à conduire pendant les phases transitoires prévues, et la position du département par rapport au réseau radio ;
 - les orientations retenues pour la phase transitoire destinée à préparer le transfert : étapes envisagées, prévision d'activité durant la période transitoire avant transfert, durée de cette période, nature des adaptations (choix d'activités, effectifs, matériels, immobilier) mesures d'accompagnement... ;
 - le déroulement du transfert :
 - date du transfert (par rapport à la période possible fixée par la loi, hypothèse étant prise d'une période allant du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2011),
 - période transitoire d'adaptation après le transfert (le cas échéant, prestations rémunérées du parc transféré pour le compte de l'État, nature et importance des prestations, durée de la période...);
 - le positionnement des moyens du parc transféré au département par rapport aux services actuels du département ; -le positionnement des moyens du parc transféré au département en cas d'intervention pour le compte des communes et des tiers ;
 - le devenir envisagé du parc immobilier et des principaux matériels aux seules fins d'en vérifier le caractère fonctionnel, tout en veillant à préserver les entités du parc possédant leur propre logique industrielle

Le document d'orientations stratégiques sera accompagné d'une note de synthèse de quatre pages maximum récapitulant les réponses apportées à chacun de ces items.

La transmission au secrétariat général du ministère (SG/SPSM/MPS) comportera, outre la note de synthèse précitée, les documents finaux (en 4 exemplaires et sous forme électronique) présentant l'état des lieux et le document d'orientations stratégiques lui-même, toutes pièces retraçant les échanges entre les différents partenaires, et la position du Conseil général sur les orientations stratégiques ainsi établies.



Les photos à l'intérieur du document proviennent pour la plupart de la formation au Document d'Orientations Stratégiques pour le transfert des Parcs organisée par l'UFE-CFDT les 6 et 7 mars 2007