

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

Janvier 2007

Sommaire

1. PREAMBULE.....	3
2. OBJET DE LA DEMARCHE	3
3. LES PRINCIPES A RESPECTER POUR L'ELABORATION DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE CHAQUE PARC	4
3.1 PERIMETRE DU TRANSFERT	4
3.2 EFFECTIFS CONCERNES PAR LE TRANSFERT	5
3.3 DEROULEMENT DU TRANSFERT.....	6
3.4 ORGANISATION DES MOYENS DU PARC TRANSFERE : CADRE JURIDIQUE ET DROIT DE LA CONCURRENCE	6
4. CONDITIONS FINANCIERES DU TRANSFERT ET PARTAGE DES MOYENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS	8
4.1 PRINCIPES GENERAUX.....	8
4.2 L'IMMOBILIER ET LES VEHICULES ET ENGINS NON INSCRITS A L'ACTIF DU COMPTE DE COMMERCE.....	9
4.2.1 <i>L'immobilier.....</i>	9
4.2.2 <i>Les véhicules et engins non inscrits à l'actif du compte de commerce.....</i>	9
5. LES REFLEXIONS SUR LE STATUT ET LE REGIME DE RETRAITE DES OPA	10
6. POSITIONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LA PERSPECTIVE DES TRANSFERTS.....	11
6.1 PILOTAGE ET FONCTIONNEMENT DES PARCS JUSQU' A LEUR TRANSFERT AUX DEPARTEMENTS	11
6.2 INTENTIONS DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE DES MISSIONS ACTUELLEMENT ASSUREES PAR LES PARCS APRES LEUR TRANSFERT AUX DEPARTEMENTS	11
7. METHODOLOGIE DE L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES DES PARCS	12
7.1 DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DE LA DEMARCHE.....	12
7.2 CONTENU DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET FORME DU RENDU	13

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 1^{er} 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'ELABORATION 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 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2011 (en principe un 1^{er} 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° 92-1255 du 2 décembre 1992.

6.2 Intentions de l'État 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 nécessitaient 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 Rodeo),
 - 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.