



**RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT
SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉVOLUTION
DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT**

Janvier 2007

SOMMAIRE

I. L'avenir des parcs de l'équipement : une réflexion nécessaire	3
I. 1) Présentation des parcs de l'équipement.....	3
I. 2) Le principe du conventionnement entre l'État et le département.....	4
I. 3) Le compte de commerce.....	4
I. 4) La décentralisation et l'avenir des parcs.....	5
II. La mission de M. COURTIAL.....	6
III. Les orientations pour l'avenir des parcs.....	6
III. 1) Une remise en cause du système actuel	6
III. 2) Le transfert des parcs aux départements	8
III. 2. 1) Les principes généraux	8
III. 2. 2) Les modalités du transfert.....	8
III. 3) Les différentes étapes de l'évolution des parcs.....	9
III. 4) Les perspectives pour les personnels des parcs	10
III. 5) Les autres points à examiner plus avant pour parvenir au transfert des parcs	12
IV. La méthode proposée et le calendrier.....	12
V. Conclusion.....	13

I. L'avenir des parcs de l'équipement : une réflexion nécessaire

I. 1) Présentation des parcs de l'équipement

Rattachés aux directions départementales de l'équipement, les parcs ont un statut particulier. Conçus comme des outils de coopération entre l'État et les départements dans le domaine routier, permettant la mise en commun de moyens et de personnels, les parcs assurent la gestion des matériels appartenant à l'État et au département (véhicules routiers, engins de déneigement, ...) et exécutent, en régie, des prestations pour des opérations communes à plusieurs subdivisions territoriales sur les routes nationales et départementales. Les activités des parcs sont principalement des activités de garage (mécanique des engins de déneigement et de travaux publics) et d'entretien des routes (conduite d'engins complexes, signalisation horizontale et verticale, pose de glissières etc...).

Cette situation remonte à la fusion du service des Ponts et Chaussées et du service vicinal (1940) avec la mise en commun des moyens en matériel. La mécanisation de l'entretien routier ayant fait apparaître la nécessité de créer un organisme gestionnaire de l'ensemble des moyens, le parc est défini dans la circulaire interministérielle équipement-intérieur-économie et finances n° 71 du 22 novembre 1967 relative à l'organisation administrative et à la gestion des parcs des ponts et chaussées.

Le parc est un service public de l'État, fonctionnant comme une association entre l'État et le département, dans laquelle chacun des deux partenaires apporte les moyens nécessaires à l'exécution des prestations sur les différents réseaux routiers nationaux et départementaux afin d'en assurer l'entretien et l'exploitation.

Les lois de décentralisation (de 1982 à 1992), en instituant le principe de libre administration des départements, ont fait évoluer les relations pour plus de transparence et garantir à chaque partenaire la maîtrise des moyens de leurs politiques.

La loi n°85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, a appelé une remise en cause de l'association « parc ». Elle avait fixé au 31 décembre 1990 la date limite de sortie du système de prestations réciproques. Les parcs assurant de telles prestations devaient être dotés d'un support juridique et budgétaire de nature à les retracer sous forme de recettes et de dépenses. Elle aurait pu conduire au partage des parcs en fonction de l'activité assurée, d'une part, pour l'État et les communes, et, d'autre part, pour les départements. Chacun s'accordait pourtant à reconnaître l'intérêt d'un tel outil et du maintien de son unicité en considérant le parc comme une « entité économique » dotée d'un cadre comptable particulier. La solution retenue fut l'ouverture d'un compte spécial du Trésor : le compte de commerce en application des dispositions de l'article 69 de la loi de finances pour 1990.

Les relations contractuelles entre l'État et le département relèvent aujourd'hui de la mise à disposition définie par 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. Chaque partenaire définit, par convention, sa commande et les moyens en matériel mis à la disposition du parc.

Les 99 parcs de l'équipement emploient environ 6000 ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et 880 fonctionnaires et non titulaires. Les OPA sont des ouvriers de l'État au même titre que les ouvriers des arsenaux. Quoique n'étant pas des fonctionnaires, les OPA bénéficient d'un quasi-statut qui repose principalement sur trois piliers : le décret n° 65-382 du 21 mai 1965 modifié, qui régit ce que l'on peut appeler leur « carrière », le décret n° 72-154 du 24 février 1972 relatif aux congés de maladie, de maternité et d'accidents du travail dont peuvent bénéficier certains personnels ouvriers de l'État mensualisés et le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

I. 2) Le principe du conventionnement entre l'État et le département

Le cadre fixé par la loi du 2 décembre 1992 prévoit que les conventions État-département conclues pour une durée de trois ans, fixent, pour chaque année, la nature, la programmation et le montant des prestations à fournir par le parc, les sommes dues par l'État et le département, ainsi que la redevance d'usage des biens mobiliers et immobiliers affectés au parc. Ces conventions devaient être signées avant le 1^{er} mai 1993. Elles ont été signées dans l'ensemble des départements. Ces conventions font l'objet d'un avenant annuel, sans que le montant des prestations puisse évoluer de plus ou moins 10% de celui de la dernière année d'application prévue contractuellement.

La loi du 2 décembre 1992 donne par ailleurs la possibilité aux départements de cesser de recourir aux services du parc, par le biais d'une convention de désengagement. A ce jour, trois conseils généraux (l'Essonne, la Saône-et-Loire et l'Oise), ont signé ce type de convention.

I. 3) Le compte de commerce

Depuis 1990, le parc dispose, comme exposé ci-avant, d'un compte spécial, ouvert par l'État. Sur ce compte, sont retracées les dépenses (salaire et charges de personnel OPA, achats de matériaux et de fournitures) et les recettes (produits des prestations: travaux d'entretien routier, locations de véhicules et d'engins, ventes de produits finis). Les recettes sont marquées par une grande stabilité depuis 1993. Elles représentent environ 800 millions d'euros par an, répartis comme suit en 2005, avant le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements: 31% État, 60% département, 9% communes et tiers.

En fin de gestion, le compte de commerce des opérations industrielles et commerciales des DDE et DRE est soumis à un double impératif par le ministère de l'équipement :

- l'équilibre d'exploitation, les produits devant couvrir les charges afin d'assurer une gestion saine d'un outil mutualisé entre l'État et les conseils généraux,
- l'équilibre de trésorerie, le montant des encaissements devant couvrir celui des décaissements. Le compte de commerce est un compte spécial non doté de crédits mais d'un découvert autorisé. Celui-ci doit être résorbé en fin d'année afin de ne pas constituer une charge pour l'État.

Si l'unicité du compte de commerce induit le respect des grands équilibres au niveau national, la gestion déconcentrée conduit à transposer ces règles au niveau local. Ces responsabilités sont assurées par l'agent comptable aidé de ses mandataires dans chaque direction départementale de l'équipement.

I. 4) La décentralisation et l'avenir des parcs

Le mode d'intervention des parcs au bénéfice des départements, qui repose sur un système conventionnel entre l'État et le département, peut apparaître à terme juridiquement fragile au regard du droit européen de la concurrence. Par ailleurs, dans le cadre du transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local prévu par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les parcs de l'équipement, qui travaillent déjà majoritairement pour le compte des départements, devraient voir leur part d'activité s'accroître pour ces derniers. En effet, le transfert concerne près des deux tiers du réseau routier national non concédé : au 1^{er} janvier 2006, près de 17 000 km environ de routes nationales ont ainsi été transférés aux départements, et pour près de 1 200 km le transfert est prévu au 1^{er} janvier 2007 ou au 1^{er} janvier 2008 en fonction des discussions menées localement par les préfets. Ce nouveau contexte accentue donc la fragilité du système conventionnel actuel au regard du droit de la concurrence. Enfin, parallèlement au transfert de ces sections de routes nationales, l'organisation des services déconcentrés de l'État en matière d'entretien et d'exploitation du réseau routier national structurant, qui se met en place à partir de la campagne de viabilité du réseau pour l'hiver 2006/2007, a été revue pour répondre à une logique de gestion par grands itinéraires, dépassant le cadre départemental. Il a été ainsi créé onze directions interdépartementales des routes.

Face à ces évolutions profondes, il convient de préciser le nouveau positionnement des parcs des directions départementales de l'équipement.

Conformément aux principes généraux en matière de décentralisation, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales aurait pu prévoir le transfert de tout ou partie des parcs aux départements, pour accompagner le transfert de compétence des routes nationales d'intérêt local. Un transfert partiel du parc, opéré au prorata de l'activité des parcs pour le conseil général dans chaque département, aurait pu conduire à des solutions peu fonctionnelles pour les départements comme pour l'État et à la rupture de l'unicité de l'outil industriel que constitue le parc. En outre, la question de l'accueil des OPA dans la fonction publique territoriale aurait nécessité une réflexion statutaire approfondie au préalable.

Pour se laisser le temps de mener une réflexion approfondie et concertée, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donc prévu à l'alinéa I de l'article 104 une disposition renvoyant l'examen de l'évolution des parcs à l'issue d'un rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Dans cet objectif, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a confié le 21 septembre 2004 à une haute personnalité extérieure, M. Jean COURTIAL, conseiller d'État, une mission de réflexion sur le fonctionnement et l'évolution des parcs.

Le présent rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution des parcs de l'équipement s'appuie sur l'important et précieux travail de M. Jean COURTIAL.

II. La mission de M. COURTIAL

Dans le cadre de sa mission, M. Jean COURTIAL a constitué un groupe de travail auquel ont participé des représentants de l'Assemblée des départements de France, des organisations syndicales et des services du ministère de l'équipement. Ce groupe de travail s'est réuni à quatre reprises : les 27 octobre 2004, 5 janvier, 26 janvier et 10 février 2005. Enfin une dernière table ronde, lors de laquelle M. Jean COURTIAL a présenté ses conclusions, s'est tenue le 14 décembre 2005.

M. Jean COURTIAL s'est en outre rendu les 1^{er}, 3, 10 et 13 juin 2005 respectivement à Angoulême, Auch, Nice et Tours où il a rencontré le président du conseil général et ses collaborateurs, le préfet et le directeur départemental de l'équipement et ses collaborateurs. Il y a visité le parc de l'équipement et tenu une réunion avec les représentants du personnel du parc.

Un rapport d'étape, proposant comme orientations majeures le transfert des parcs aux départements et l'évolution du statut des OPA, a été remis au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en juillet 2005. A la suite de ce rapport d'étape, M. Jean COURTIAL a souhaité que soient effectuées des « études de cas » dans treize départements¹ composant un échantillon représentatif de l'ensemble des départements continentaux afin d'évaluer, dans le cadre d'une étroite concertation entre les services intéressés de l'État et les responsables des collectivités départementales, les conditions concrètes de transfert des parcs aux départements. Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a retenu la proposition de M. Jean COURTIAL et a demandé que ces études de cas soient effectuées en octobre 2005.

Après la table ronde conclusive du 14 décembre 2005, M. Jean COURTIAL a remis son rapport définitif au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer au mois de février 2006. Ce document figure en annexe au présent rapport du Gouvernement.

III. Les orientations pour l'avenir des parcs

III. 1) Une remise en cause du système actuel

La structure « parc » repose sur une conception forte et une tradition ancienne de mutualisation des moyens de l'État et des départements affectés aux routes.

Leur régime original n'a pas handicapé les parcs de l'équipement. L'activité des parcs a donné jusqu'ici satisfaction à l'État, notamment en raison de la disponibilité des compétences techniques et des moyens matériels dont sont dotés ces entités pour l'exercice de certaines missions de service public ainsi que de leur intégration dans les DDE aux côtés des autres services routiers. Leur mode de gestion, soumis à l'impératif de l'équilibre économique et financier et qui fait appel à la comptabilité générale et à la comptabilité analytique, a aussi été mis à leur crédit et a même parfois été donné en exemple.

¹ Aube, Bouches-du-Rhône, Indre, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Rhône, Haute-Saône, Savoie.

Le régime des parcs a aussi donné jusqu'ici satisfaction aux départements si l'on en juge par le très petit nombre de ceux qui se sont formellement désengagés en utilisant la faculté que leur ouvrent les dispositions de l'article 4 de la loi du 2 décembre 1992.

Toutefois, sur la base du rapport remis au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer par M. Jean COURTIAL, le Gouvernement considère que le système actuel de fonctionnement des parcs, basé sur le régime conventionnel de la loi du 2 décembre 1992, soulève désormais les questions suivantes :

- Aujourd'hui, alors que l'outil et sa gestion ont démontré leur efficacité, le partenariat État - département instauré par la loi du 2 décembre 1992 apparaît inégal : l'État a la maîtrise de la gestion des moyens du parc, alors que le département fait également travailler le parc (le plus souvent de manière prépondérante) sans en avoir le contrôle.

- La viabilité économique et financière des parcs apparaît incertaine en dehors du régime conventionnel de prix fixés par barèmes : le rapport public de 2002 de la Cour des comptes, dans sa partie consacrée à l'avenir des parcs de l'équipement, rappelle que la plupart des prestations des parcs relève du champ concurrentiel, ce qui imposerait aux parcs, nonobstant les contraintes réelles de service public qu'ils supportent, de fixer des tarifs reflétant les coûts de production réels. Ainsi, la Cour souligne que des charges d'exploitation, dites « charges supplétives », ne sont pas prises en compte dans l'exercice de fixation des tarifs. Ces charges sont composées essentiellement par les rémunérations des fonctionnaires travaillant dans les parcs, qui restent prises en charge par l'État, et par la subvention d'équilibre versée par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) au titre des OPA.

- Le régime de la loi de 1992 semble vulnérable au regard des exigences du droit de la concurrence et des marchés publics : les interventions des parcs, qui doivent être regardés comme des entreprises en droit économique, pour le compte des départements sont assimilables à l'octroi d'un droit quasi-exclusif au regard du droit de la concurrence. Pour pouvoir bénéficier de ce régime dérogatoire, les parcs devraient justifier que l'atteinte à la concurrence doit être nécessaire à l'accomplissement de missions d'intérêt économique général.

- Le maintien du régime conventionnel de la loi du 2 décembre 1992 ne se justifie plus pour l'État : en effet, après le transfert des routes nationales d'intérêt local, la part d'activité des parcs pour les départements devrait être de 70% environ en moyenne, ce qui accentue le déséquilibre déjà existant. De plus, l'organisation départementale actuelle des parcs ne sera plus cohérente avec la réorganisation des services routiers de l'État, basée sur une gestion par itinéraires couvrant plusieurs circonscriptions départementales.

- Enfin, le maintien du régime de la loi du 2 décembre 1992 n'est pas compatible avec la mise en œuvre de la loi de décentralisation du 13 août 2004 : dans la logique de la loi de décentralisation, le transfert des routes entraîne le transfert des services correspondants dont les parcs, car les collectivités doivent avoir la maîtrise des moyens nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Le Gouvernement considère donc au vu de ces éléments que la pérennisation du régime instauré par la loi du 2 décembre 1992 n'est pas une perspective réaliste et qu'il convient de rechercher des pistes d'évolution.

III. 2) Le transfert des parcs aux départements

III. 2. 1) Les principes généraux

La démarche de réflexion adoptée par M. Jean COURTIAL s'est appuyée sur une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes, des échanges constants et un ancrage de cette réflexion dans des études de « terrain ». A la lumière de cette démarche, M. Jean COURTIAL considère que la mutation des parcs de l'équipement, pour être réussie, doit prendre en compte plusieurs facteurs :

- l'apport des parcs de l'équipement à l'exécution du service public routier ;
- la dimension humaine et sociale d'une mutation des parcs ;
- les besoins réels des gestionnaires des routes ;
- les contraintes juridiques ;
- la diversité des situations des parcs selon les départements ;
- la nécessité d'impulser une dynamique d'évolution ;
- le lien souhaitable entre le calendrier de mutation des parcs et celui des transferts routiers.

Après avoir examiné les différentes solutions envisageables (maintien des parcs à l'État, transfert des parcs au secteur privé, dotation des parcs de la personnalité juridique et de l'autonomie économique, constitution d'une structure de coopération État-départements, partition des parcs), M. Jean COURTIAL préconise le transfert des parcs aux départements. En effet, en cohérence avec la logique de décentralisation, les transferts de services suivent les transferts de compétences. Par ailleurs, en tant que services de proximité ayant un champ d'intervention départemental, les parcs ont incontestablement vocation à relever de la collectivité départementale. L'intégration des parcs dans les services des départements consoliderait en outre l'intervention des parcs au regard du droit de la concurrence et celui des marchés publics, puisque les opérations « in house » n'y sont pas soumises.

Le Gouvernement estime que la solution du transfert aux départements proposée par M. Jean COURTIAL est la plus adaptée au regard des enjeux de l'évolution des parcs de l'équipement.

III. 2. 2) Les modalités du transfert

Le transfert des parcs ne peut reposer que sur une loi, qui sera nécessaire pour abroger les dispositions de la loi du 2 décembre 1992, supprimer les liens des parcs avec le compte de

commerce et fixer les principes de transfert. Cette proposition de transfert global, dont les études de cas ont démontré la faisabilité dans la majorité des départements, serait applicable, dans son principe, à l'ensemble des parcs.

La mise en œuvre de ce transfert doit concilier le principe du transfert d'une entité fonctionnelle au département et la nécessité de rechercher des modalités d'application adaptées à la diversité des situations. Aussi la loi devrait comporter les principales dispositions suivantes :

- Dans certains cas particuliers, il pourra être opportun d'ajuster la configuration du parc transféré, pour exclure du transfert certaines unités opérationnelles ayant vocation à être incorporées dans les directions interdépartementales des routes.
- Dans les cas où l'utilisation du parc par le département reste relativement modeste après le transfert des routes nationales, une modalité de transfert particulière pourrait être envisagée d'un commun accord entre l'État et le département : le partage du parc. Le transfert global du parc resterait toutefois possible si la collectivité le souhaite.

Par ailleurs, ce qui concerne le devenir des biens mobiliers (matériels notamment) et immobiliers, M. Jean COURTIAL suggère que, dans le cas d'un transfert global, les biens financés par l'État ou par le compte de commerce soient remis au département : c'est la logique de fonctionnalité économique et opérationnelle qui devrait primer sur la logique juridique d'origine de propriété.

Dans ce cadre, les modalités concrètes de transfert des parcs devraient relever d'une convention locale établie entre le représentant de l'État et celui de la collectivité. Par ailleurs, cette convention permettrait également aux services de l'État de continuer à avoir recours, le cas échéant, aux moyens du parc après le transfert, pendant une durée limitée, afin d'assurer la continuité du service public et de répondre à leurs besoins. Cette convention devrait ainsi être prévue et encadrée par la loi.

Pour prévenir les risques de blocage de la démarche conventionnelle, la création d'une commission paritaire nationale est proposée. Elle serait saisie en cas de difficultés, à titre consultatif.

Dans les départements où le parc déploie une activité au profit des communes, cette activité pourrait être poursuivie de manière dégressive après transfert, ou, dans certains départements être maintenue, selon la volonté de la collectivité départementale, dans le cadre du droit de la concurrence.

III. 3) Les différentes étapes de l'évolution des parcs

En ce qui concerne le calendrier de la mutation des parcs, les études de cas ont montré que cette mutation ne pourra être que progressive.

Deux périodes pourraient être ainsi distinguées:

- la première irait jusqu'à la date du transfert juridique des parcs. Pendant cette période, les parcs resteraient au sein des directions départementales de l'équipement, et les

présidents des Conseil généraux seraient associés aux décisions stratégiques du parc, de même que le directeur interdépartemental des routes ; cette période permettrait de préparer le transfert du parc, notamment par l'adaptation des activités pour ajuster les moyens du parc à ces décisions stratégiques;

- la deuxième période de transition, dont la durée serait courte et encadrée par la loi, débiterait après le transfert juridique du parc et serait régie par la convention département-État citée au paragraphe III.2.2), afin de garantir la continuité du service public, l'adaptation des moyens du parc au département et la couverture des besoins de l'État.

Des situations particulières doivent également être prises en compte en Corse et dans les départements d'outre-mer :

- dans le cas de la Corse et de la Martinique, où les routes nationales ont été transférées respectivement à la collectivité territoriale de Corse et à la région Martinique en 1991 et en 2003, mais aussi en Guadeloupe où le transfert a été effectué au profit de la région en décembre 2005 dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004, un processus de concertation pourrait être envisagé en vue de déterminer quelle est la collectivité la mieux à même d'accueillir le parc. Eventuellement, l'accord entre les deux collectivités pourrait se conclure par un partage des moyens du parc, ou encore la mise en place d'une formule de collaboration institutionnalisée ou non;
- la même logique prévaudrait pour les parcs de la Réunion et de la Guyane, si les régions sont bénéficiaires du transfert des routes nationales².

Enfin, la situation des trois départements qui se sont désengagés du régime conventionnel de la loi du 2 décembre 1992 avant l'entrée en vigueur de la loi de décentralisation du 13 août 2004 doit faire l'objet d'un examen particulier.

III. 4) Les perspectives pour les personnels des parcs

Pour les fonctionnaires et les agents non titulaires travaillant dans les parcs, M. Jean COURTIAL estime que les règles de transfert devraient être semblables à celles figurant dans la loi de décentralisation du 13 août 2004, pour garantir des conditions équitables à l'ensemble des agents concernés par la décentralisation.

S'agissant des OPA, M. Jean COURTIAL met en évidence les points suivants:

- la rénovation du cadre réglementaire des OPA apparaît nécessaire ;
- il faut une parité entre les OPA restant dans les services de l'État et les OPA transférés ;
- la situation du régime spécial de pensions est très préoccupante.

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

² Pour des facilités de rédaction, le terme de « département » sera toutefois utilisé dans la suite du rapport pour désigner la collectivité bénéficiaire du transfert

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, 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. Jean COURTIAL explore cinq pistes de solutions et en examine la pertinence en fonction notamment de leur acceptabilité par les agents et les autorités territoriales, de leurs conséquences financières, de leur impact sur l'organisation générale de la fonction publique et des modalités de gestion des agents qui en résultent. Il s'agit de :

- 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'État 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'État 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, et précise que la création d'un cadre commun écarterait toute entrave statutaire à la mobilité externe 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 en prend acte et engage l'approfondissement des conclusions du rapport de M. Jean COURTIAL sur la situation des OPA par l'ouverture d'un chantier statutaire devant aboutir au moment de l'élaboration du projet de loi sur le transfert des parcs.

III. 5) Les autres points à examiner plus avant pour parvenir au transfert des parcs

Dans le cadre de la mission confiée à M. Jean COURTIAL, toutes les questions liées au transfert des parcs n'ont pas pu être traitées ou approfondies de manière équivalente. Ainsi, le Gouvernement estime que l'élaboration du projet de loi dans la perspective de transfert des parcs aux départements nécessite d'approfondir, outre la question du statut des OPA, les différents points suivants :

- les modalités de sortie du compte de commerce : il convient de déterminer les conditions financières du transfert, notamment les modalités concernant l'actif des parcs et celles des biens mobiliers (matériels, véhicules) et immobiliers appartenant à l'État;
- le cadre juridique dans lequel s'inscriraient le régime conventionnel département-État du parc transféré et les prestations pour le compte des communes : ce cadre juridique devra être explicité ;
- le régime de retraite : il conviendra d'examiner l'impact de la solution statutaire sur le régime spécial des retraites des OPA, au maintien duquel les agents sont très attachés.

IV. La méthode proposée et le calendrier

Les services routiers des DDE seront transférés aux collectivités à partir du 1^{er} janvier 2007. Les directions interdépartementales des routes prendront en charge le réseau routier national à la place des DDE quand les conditions permettant de séparer les organisations seront réunies, sans remettre en cause la continuité du service public, notamment le déneigement des routes tant sur le réseau structurant de l'État que sur le réseau routier des collectivités. Cette réorganisation ne concerne pas les parcs de l'équipement, qui resteront au sein des DDE même lorsque ces dernières ne gèreront plus de routes. Afin de ne pas faire perdurer cette situation qui ne peut être que transitoire et de lever rapidement l'incertitude qui pèse sur la structure des parcs et leurs agents, il était important, comme cela a été largement souligné par les représentants des personnels et les collectivités qui ont pu s'exprimer sur le sujet, que le présent rapport du Gouvernement sur le fonctionnement et l'évolution des parcs soit déposé devant le Parlement bien avant l'issue du délai de 3 ans prévu à l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et que l'élaboration du projet de loi soit engagée sans tarder.

Toutefois, pour tenir compte des spécificités propres à chaque département, le principe retenu est de n'engager l'élaboration de ce projet de loi qu'après avoir établi au niveau de chaque département un document d'orientations stratégiques du parc correspondant aux besoins et objectifs respectifs des départements et de l'État.

L'objectif visé par cette étude menée dans chaque département est de déboucher sur une situation où la loi rende juridiquement possibles les conclusions qui se seront dégagées dans le plus grand nombre de départements.

Ce document d'orientations stratégiques du parc doit être établi conjointement par les services de l'État (DDE et DIR) et du département. Le président du conseil général devrait avoir une place centrale aux côtés du préfet dans le dispositif de pilotage du document d'orientations stratégiques. Il sera par ailleurs invité à exprimer sa position sur le document d'orientations

stratégiques. Cette association du conseil général est essentielle pour l'élaboration ultérieure de la loi. Il conviendra également d'associer les représentants du personnel à l'élaboration de ce document dès le début de la démarche, selon des modalités à définir localement entre l'État et le conseil général.

Le travail au niveau local se fera sur la base d'un cadrage national qui reprendra les principes retenus pour le transfert des parcs et exposés dans le présent rapport.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'être en mesure de lancer les études dans chaque département au début de l'année 2007 afin qu'elles soient achevées sous un délai de l'ordre de 5 mois. Un projet de loi pourrait ainsi être déposé à l'automne 2007. Les premiers transferts pourraient avoir lieu au 1^{er} janvier 2009, soit deux ans après le transfert des services routiers. Ce calendrier permettrait ainsi de réduire le décalage entre le transfert des services routiers et celui des parcs.

V. Conclusion

Les propositions formulées par M. Jean COURTIAL ont reçu un bon accueil de la part des différentes parties prenantes lors de la table ronde conclusive du 14 décembre 2005. Elles s'inscrivent parfaitement dans la logique de la décentralisation prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en offrant en outre une certaine souplesse dans le processus de transfert. Le chantier statutaire veillera notamment au maintien des garanties liées au cadre réglementaire dont bénéficient actuellement les OPA, ce qui constitue un enjeu primordial pour réussir la mutation des parcs de l'équipement. Enfin, les départements exerceront dès 2007 leurs compétences routières avec les services transférés. Dans ces conditions, il semble opportun de préparer dès à présent le transfert des parcs aux départements, afin que ce transfert se concrétise en bonne cohérence avec celui des services routiers et que la gestion des parcs pendant la période qui nous sépare de la nouvelle organisation soit effectuée dans cette perspective.

Tel est l'objet du présent rapport que le Gouvernement a l'honneur de déposer devant le Parlement.

*

Annexe 1 : Rapport de Monsieur Jean COURTIAL, conseiller d'État, sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'Équipement – janvier 2006