

*Direction du personnel, des services,  
et de la modernisation*

**Instruction du 22 avril 2003 relative à la gestion interne des parcs des directions départementales de l'équipement**

NOR : *EQU0310068J*

*Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer à Mesdames et Messieurs les préfets (directions régionales de l'équipement ; directions départementales de l'équipement).*

Je vous prie de trouver, ci-joint, l'instruction relative à la gestion interne des parcs des directions départementales de l'équipement.

Cette instruction réaffirme les principes posés par la lettre-circulaire du 29 mars 1993 ainsi que par les instructions des 28 juillet 2000 et 3 juin 2002, notamment en ce qui concerne :

- le régime partenarial et conventionnel établi par les textes de 1992 ;
- le mode d'élaboration du barème et la politique d'investissement ;
- le recentrage des activités des parcs autour du système conventionnel entre les deux partenaires Etat et département ;
- la non-participation à des appels d'offres organisés par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, elle vise à améliorer la gestion prévisionnelle de la commande par un meilleur pilotage de l'activité et des moyens, la transparence vis-à-vis des partenaires par, notamment, un effort de précision en matière de comptabilité analytique et la rigueur de gestion en remédiant à divers dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes, lors de son dernier contrôle sur les exercices 1995 à 2000.

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur du personnel, des  
services  
et de la modernisation,  
J. Weiss*

*Le directeur des affaires  
financières  
et de l'administration générale,  
P. Cebe*

*Le directeur des  
routes,  
P. Gandil*

**INSTRUCTION DU 22 AVRIL 2003 RELATIVE À LA GESTION INTERNE DES PARCS DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DE L'ÉQUIPEMENT**

**SOMMAIRE**  
**Introduction**

1. Convention de mise à disposition du département
2. Cadre d'intervention pour le compte des collectivités locales
3. Réflexion prospective
4. Politique d'investissement
5. Barème
6. Cellule locale d'analyse - Laboratoire
7. Gestion des moyens en personnel
8. Procédures financières particulières
9. Difficultés économiques et/ou financières

**Introduction**

La présente instruction a pour objet, après un rappel, en annexe, du rôle des services des administrations centrales concernées par la gestion du compte de commerce et des parcs, de préciser certaines dispositions en matière de gestion interne des parcs.

En effet, il convient, d'une part, de tenir compte du contexte actuel, en matière d'achat public et, d'autre part, d'anticiper sur les exigences comptables qui vont s'imposer à toutes les activités de l'Etat ; ces préoccupations impliquent notamment de placer la gestion des parcs dans une perspective à moyen terme, avec le souci de leur équilibre économique.

Enfin, les anomalies, relevées par la Cour des comptes doivent être corrigées, avec un concours actif et une vigilance particulière de la hiérarchie.

### **1. Convention de mise à disposition du département**

Quelques principes d'élaboration des avenants à la convention relative au parc de l'équipement définie à l'article 3 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 doivent être rappelés.

En priorité, vous veillerez à une meilleure prévision de la commande pour chacun des partenaires (Etat et département) dans le but de réduire les écarts avec la réalisation dans la limite de 10 %. Cette convention, qui constitue la base juridique des interventions du parc pour le département, doit refléter au mieux la réalité de la commande, que vous allez exécuter dans l'année.

Ensuite, vous devez vous astreindre à donner une visibilité à trois ans de l'activité qui sera confiée au parc ; cette visibilité à moyen terme est l'assurance de l'optimisation des moyens et du plein emploi et la garantie d'une bonne gestion.

Enfin, cette convention d'activités doit déterminer les montants des redevances d'usage dues par le parc en contrepartie des biens mobiliers et immobiliers mis à sa disposition par l'Etat et le département, ainsi que leurs modalités de versement.

La convention définit également pour l'année les investissements devant être réalisés respectivement par l'Etat, le département et le compte de commerce.

Dans ces conditions, la mise à jour de la convention de 1993 devrait faire l'objet d'avenant annuel, qui, d'une part, définirait la commande de l'année n + 2 et, d'autre part, préciserait dans le détail la commande de l'année n, la commande pour l'année n + 1 correspondant à la commande pour l'année n + 2 de l'avenant précédent. Cet avenant est à présenter à la signature dès le début de l'année.

Vous veillerez à transmettre à la DPSM (bureau PBC 3) ces avenants, signés ou non, avant la fin du 1<sup>er</sup> trimestre de chaque année pour permettre une analyse et une synthèse destinées au comité de pilotage du compte de commerce, qui se réunit au plus tard en mai.

### **2. Cadre d'intervention pour le compte des collectivités locales**

Les interventions s'identifient par partenaire, Etat, département, région, et communes.

Pour le compte du département, le cadre conventionnel d'intervention n'est pas un marché public au sens des marchés passés avec une entreprise ; aucune référence à des textes réglementaires (CMP, CCAG) autres que ceux découlant de la loi du 2 décembre 1992 ne doit être mentionnée.

Il convient d'être très précis sur la nature des prestations conventionnelles attendues par le département et de procéder, si nécessaire, à une mise à jour par avenant.

Ce contexte particulier d'intervention entraîne l'exclusion de toute prestation non prévue dans la convention.

En revanche, pour les départements qui se sont désengagés totalement, l'activité du parc doit être envisagée dans les mêmes conditions que pour les communes.

En ce qui concerne les régions, les dispositions précédentes s'appliquent à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer qui ont demandé le transfert des routes nationales.

Pour les communes, les modalités d'intervention ont été précisées dans les instructions du 28 juillet 2000 et du 3 juin 2002.

### **3. Réflexion prospective**

Afin de pouvoir analyser au mieux l'influence des contextes présent et futur sur nos activités, vous établirez des bilans par partenaires et par grands types de prestations (location, négoce, travaux-chaussées, dépendances, viabilité hivernale).

Nous vous recommandons d'établir une analyse sur les quatre dernières années afin de mieux évaluer les tendances et d'optimiser les investissements à venir, en cohérence avec les évolutions pressenties.

La réflexion sur les évolutions pressenties devrait conduire à retenir une perspective raisonnable d'activité, de plan de charge avec leur traduction sur l'emploi des personnels du parc, sur leurs compétences, sur l'adaptation de l'effectif, ainsi que sur la politique d'investissement en matériels.

### **4. Politique d'investissement**

Les principes posés dans la lettre circulaire du 29 mars 1993 demeurent en vigueur.

La politique d'investissement du parc doit tenir compte de l'évolution prévisible des activités exercées pour le compte de l'Etat et du département et s'inscrire dans une approche globale de l'outil de production constitué de l'ensemble parc et

subdivisions.

Si l'Etat et le département continuent à investir, selon les besoins, l'investissement financé par le compte de commerce sera limité aux seuls petits matériels, outillage, équipements bureautique et informatique nécessaires au parc. Cette situation est l'esprit de partenariat qui a prévalu à l'élaboration des textes de 1992 et qui renforce les liens organiques de service à service entre la DDE et le département.

Si le département n'investit plus ou réduit sa participation de façon importante, alors un financement par le compte de commerce pourra s'y substituer, pour autant que le parc dispose d'une marge d'autofinancement suffisante et d'une trésorerie cumulée positive. Cet investissement réalisé sur le compte de commerce ne peut porter que sur des acquisitions de matériels et fait l'objet d'un accord explicite, sur la nature autant que sur le montant des achats, de la direction des routes et de la direction des affaires financières et de l'administration générale, dans le cadre de l'approbation de l'état prévisionnel de gestion.

Il est rappelé que le compte de commerce ne doit supporter que les charges relatives aux besoins exclusifs du parc et, éventuellement, aux frais liés aux travaux en régie effectués par les subdivisions pour les communes.

## **5. Barème**

Il est nécessaire que chaque DDE définisse une politique « tarifaire » claire validée par chacun des deux partenaires Etat et département.

Dans le cadre de cette réflexion annuelle, il y a lieu de définir le niveau souhaitable de résultat comptable permettant d'une part, la couverture des aléas liés à la continuité de l'exploitation (baisse d'activité, augmentation de charges...) et, d'autre part, la capacité d'autofinancement du compte au regard de la politique en matière d'investissement du département.

Dès lors, l'élaboration du barème, obtenu par le croisement des charges du parc et de ses prévisions d'activité, doit se référer aux résultats des coûts complets enregistrés en comptabilité analytique l'année précédente et les années antérieures. Cette élaboration repose sur une analyse obligatoire et précise, en matière de travaux - activité par activité -, de location - catégorie d'engins par catégorie d'engins -, de vente de marchandises et de produits finis. L'objectif est d'atteindre l'équilibre par grands domaines de prestations.

La lettre circulaire du 29 mars 1993 a prévu la possibilité de procéder, sous certaines conditions, à un ultime ajustement du barème sous la forme d'une réduction sur ventes avant la clôture de l'exercice.

Lors de son dernier contrôle, la Cour des comptes a examiné les conditions d'ajustement des résultats départementaux en fin d'exercice. Elle recommande de privilégier autant que possible une adaptation du barème, la procédure de réduction sur ventes devant rester très exceptionnelle. L'adaptation du barème aux coûts de revient complets prévus pour un exercice à venir doit donc rester la règle.

## **6. Cellule locale d'analyse - Laboratoire**

Certains parcs disposent d'une cellule locale d'analyse ou laboratoire. L'activité de ces cellules consiste en des prestations simples : résistance de bétons, tests de température sur enrobés... Les parcs n'ont, en effet, pas vocation à être des lieux d'expertise scientifique et technique.

Comme la Cour l'a demandé, vous devrez vous assurer que les coûts relatifs aux activités des cellules locales d'analyse sont clairement identifiés en comptabilité analytique.

## **7. Gestion des moyens en personnel**

Au-delà de l'effort très important de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences demandé au § 3, vous tiendrez compte des éléments suivants.

Des écarts importants apparaissent entre les DDE sur l'utilisation des moyens en personnel.

### **a) Taux d'occupation - Absentéisme**

En premier lieu, vous attirerez l'attention du chef de parc sur le soin qui doit être apporté, au niveau de la comptabilité analytique, en matière de saisie du temps et des activités de la main-d'œuvre.

La circulaire n° 2001-12 du 8 février 2001 relative à la comptabilité analytique d'exploitation des parcs des directions départementales de l'équipement introduit, au plan de la méthodologie, le passage obligatoire par le compte main-d'œuvre et l'homogénéisation du contenu des heures d'absence.

Un renseignement soigneux des heures de présence ainsi que des heures d'absence, selon le niveau de détail précisé dans l'annexe V de ladite circulaire, est primordial pour la connaissance des coûts et l'évaluation du plein emploi des moyens.

Par ailleurs, pour analyser l'absentéisme, il est nécessaire de disposer d'un suivi spécifique des absences par type (congés annuels, congés RTT, congés pour événements familiaux, congés formation, congés syndicaux, congés maladie, congés exceptionnels, accident du travail, récupération heures supplémentaires).

Vous demanderez au mandataire de l'agent comptable du compte de commerce de mettre en place un système de contrôle, qui permette de vérifier attentivement l'exhaustivité de la saisie des heures dans l'outil MR 4 G et d'en tirer les analyses nécessaires.

Enfin, il vous appartient de veiller à l'optimisation des moyens et à leur plein emploi. Les heures de présence doivent

prioritairement être affectées à la production et le développement de la polyvalence apparaît donc comme un facteur-clé à l'amélioration du taux d'occupation des agents.

#### b) Les heures supplémentaires

La circulaire du 12 décembre 2001 relative à la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire des ouvriers des parcs et ateliers, dont la date d'entrée en vigueur est le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a rappelé que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont versées uniquement dans le cadre d'un service fait.

Pour une meilleure maîtrise du niveau de ces indemnités de service fait, le chef de parc est incité, lors de l'établissement de son budget prévisionnel, à prévoir par section l'enveloppe d'heures supplémentaires nécessaire à l'accomplissement de ses missions, prévisions qui doivent se répercuter directement dans le barème de l'année.

L'enveloppe de ces heures supplémentaires doit être établie dans le cadre d'une meilleure planification des interventions au sein de l'unité et dans le cadre du respect des règles de sécurité.

La certification du service fait des feuilles de travail interviendra au premier niveau d'encadrement et doit être complétée par un contrôle interne du chef de parc.

Vous veillerez, tout particulièrement, à la mise en place d'un dispositif de contrôle hiérarchique interne formalisé afin de vous assurer de la maîtrise des enveloppes consacrées à ces indemnités. L'attention des MIGT sera attirée sur ce point pour la conduite de leurs inspections.

### 8. Procédures financières particulières

Vous trouverez ci-dessous un rappel de certaines notions ou procédures financières dont la définition ou l'utilisation sont mal maîtrisées par vos services. Vous veillerez aux mises en conformité nécessaires.

#### a) Les avances et acomptes

Les avances et les acomptes sont des versements à valoir sur le prix stipulé lors de la commande. Les avances sont versées avant tout commencement d'exécution alors que les acomptes sont versés au fur et à mesure, sur justification d'exécution partielle.

##### *Avances et acomptes versés par l'Etat*

Les avances forfaitaires s'analysent comme des avances de trésorerie et, de ce fait, ne sont pas autorisées pour l'Etat. Cette réglementation a été rappelée par la circulaire ministérielle du 26 mars 1993.

En revanche, les acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des prestations ou sur approvisionnements sont réguliers car ils reposent sur une facturation normale établie après service fait et jointe à l'appui du titre de perception.

##### *Avances et acomptes versés par le département*

Conformément à l'instruction de la Direction de la comptabilité publique en date du 10 avril 1992, dès lors que la convention entre l'Etat et le département prévoit la possibilité d'avances ou d'acomptes, leur versement par le département au profit du compte de commerce intervient :

- soit sur la base de la convention lorsque celle-ci en fixe le montant ;
- soit sur production de la convention et d'un état liquidatif visé par l'ordonnateur secondaire, en absence de montant indiqué dans la convention.

#### b) Les produits constatés d'avance

L'application de la règle de l'obligation du service fait avant paiement en matière de dépenses de l'Etat écarte, de fait, la possibilité d'enregistrer, de façon régulière et sans contrevenir aux dispositions du droit budgétaire pour l'Etat, des produits constatés d'avance (circulaire du 26 mars 1993 déjà citée).

Ces règles s'appliquent également au département pour autant que la convention ne prévoit pas de dispositions contraires.

Il en est ainsi de certains crédits d'entretiens routiers non utilisés qui sont transférés, en fin de gestion, aux parcs, pour la réalisation ultérieure de prestations.

#### c) Les provisions

Une provision est la constatation comptable d'une diminution de valeur d'un élément d'actif (provision pour dépréciation) ou d'une augmentation du passif exigible à plus ou moins long terme (provision pour risques et charges), précise quant à sa nature (la nature de la charge doit être indiquée et le montant de la perte doit pouvoir être évalué), mais incertaine quant à sa réalisation ou son montant et que des événements survenus, ou en cours, rendent prévisible à la date d'établissement du bilan.

Si la perte ou la charge se réalise, elle est compensée par la reprise de la provision antérieurement constituée.

Si la provision devient sans objet, elle est également reprise dans les comptes de l'exercice où la provision est devenue

sans objet.

En fin d'exercice, les provisions doivent être examinées et, si besoin, ajustées (complément ou reprise partielle), sous réserve de règles particulières (cas des provisions pour dépréciation des stocks).

#### *Les provisions pour créances douteuses et/ou litigieuses*

De telles provisions peuvent être constituées pour les créances sur les clients privés (particuliers, sociétés).

Par contre, les créances sur débiteurs publics ne peuvent donner lieu, quelle que soit leur ancienneté, à constitution de provisions.

#### *Les provisions pour dépréciation de stocks*

Elles permettent le constat, à la date d'inventaire, de la perte probable sur les marchandises ou produits en stocks.

#### *Les provisions pour risques et charges*

La provision pour risque est définie comme un passif dont l'échéance ou le montant ne sont pas fixés de façon précise. Un passif est un élément du patrimoine ayant une valeur négative pour le parc, c'est-à-dire se traduisant par une obligation à l'égard d'un tiers dont il est probable qu'elle provoquera une sortie de ressources au profit de ce tiers, sans contrepartie au moins équivalente attendue de celui-ci.

Les différentes catégories de provisions pour risques et charges pouvant être constituées dans les parcs sont les suivantes :

- les provisions pour litiges (contentieux à l'encontre du parc) ;
- les provisions pour garanties données aux clients (cas des chantiers défectueux s'ils sont clairement identifiés) ;
- les provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices, qui sont destinées à couvrir des charges importantes, ne présentant pas un caractère annuel et ne pouvant être supportées par le seul exercice au cours duquel elles sont engagées (exemple : frais de grosses réparations) ;
- les autres provisions ne concernent, pour les parcs, que les provisions pour remises en état (exemple : dépollution de terrains contaminés par des fuites de produits pétroliers).

#### *d) L'apurement des titres de perception émis par admission en non-valeur*

La procédure ne concerne que les clients privés (particuliers, sociétés...) et, quel que soit le statut juridique du débiteur, n'est pas applicable aux créances prescrites.

Sa mise en œuvre est proposée par le comptable public ayant pris en charge les titres de perception et pour lesquels le recouvrement est compromis par suite de la disparition du débiteur (décès, liquidation de biens) ou par suite de son insolvabilité (procès-verbal de carence, clôture pour insuffisance d'actif). La demande du comptable public est adressée à l'ordonnateur avec les justifications de la disparition ou de l'insolvabilité du débiteur.

#### *e) L'annulation ou la réduction des titres de perception*

La réduction ou l'annulation d'un titre de perception ne doit avoir pour seul objet que la rectification d'une erreur dans la liquidation ou l'étendue des droits de l'Etat.

Elle ne doit pas être utilisée pour l'apurement d'un titre de perception prescrit.

#### *f) Les travaux effectués en régie par les agents d'exploitation des subdivisions pour le compte des communes*

La lettre circulaire du 18 juin 1993 a défini les principes fondamentaux présidant à la comptabilisation de ces opérations dans les écritures du compte de commerce. Elle a été complétée par une note fonctionnelle de MR 4 G.

Si les modalités d'organisation avec les subdivisions peuvent être diverses, elles ne doivent pas conduire à la remise en cause de la règle du produit brut, laquelle implique de comptabiliser, d'une part, les recettes et, d'autre part, les dépenses.

Régulièrement, les contrôles opérés lors de la validation des comptes des parcs ont mis en évidence des pratiques locales qui ne respectent pas la réglementation applicable en la matière.

### **9. Difficultés économiques et/ou financières**

En cas de difficultés économiques (suite à un résultat comptable très négatif ou à une succession de résultats déficitaires) et/ou financières (difficultés de recouvrement des titres de perception conduisant à une trésorerie insuffisante, dysfonctionnement des circuits administratifs et financiers), vous informerez de façon explicite les administrations centrales concernées et l'agence comptable, afin qu'avant tout recours à un audit par un organisme extérieur, une analyse interne (financière, comptable et économique) soit menée pour cerner la nature des difficultés rencontrées et définir les moyens de redressement les plus adaptés. Il est rappelé que le contrôle de gestion, dans lequel la hiérarchie doit s'impliquer, a pour finalité d'anticiper et de prévenir les difficultés.

ANNEXE  
RÔLE DES SERVICES DES DAC

DAFAG. Est ordonnateur principal du compte de commerce par délégation du ministre ; assure le suivi des procédures de gestion prévisionnelle dans le domaine financier ; est en charge de la réglementation dans le domaine de la gestion financière du compte de commerce et des éventuels contentieux ; assure la défense de l'Etat et de ses agents.

DR. Est en charge de la programmation, de la délégation et du suivi des crédits d'entretien et d'investissement des RN ; définit la politique d'entretien des réseaux routiers, ainsi que celle de la viabilité hivernale et de la radiotéléphonie ; valide techniquement les demandes d'investissements des parcs ; pilote les démarches qualité et d'innovations ; suit le développement des outils et des méthodes de gestion ; assure la maîtrise d'ouvrage « MR 4 G ».

DPSM. Est en charge de la répartition des effectifs, de la programmation, de la délégation et du suivi des crédits de personnels et des crédits de fonctionnement des DDE ; élabore les réformes des statuts, des régimes indemnitaires des OPA ; conduit la réflexion sur les métiers ; est pilote en matière de formation ; suit les conventions et leurs avenants ainsi que les relations avec les collectivités.

ACCC. Est en charge de la tenue des comptabilités générale, analytique et matière du compte de commerce en tant que comptable spécial, assignataire des opérations ordonnancées par l'ordonnateur principal ; établit les documents de synthèse ; élabore le compte rendu d'exécution des opérations du compte de commerce ; assure par délégation de l'ordonnateur principal le suivi de la trésorerie et la résorption du découvert.

Le comité de pilotage du compte de commerce est composé des directeurs des trois DAC ci-dessus, de l'agent comptable du compte de commerce, d'un représentant des DDE, du contrôleur financier. Il est placé sous la coprésidence du directeur de la DAFAG et du directeur de la DR.