

N° 004464-01

décembre 2006

Le fonctionnement du Centre National des Ponts de Secours (CNPS)

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 004464-01

Le fonctionnement du Centre National des Ponts de Secours (CNPS)

Pilotage du groupe de travail assuré par

Claude Hossard, Ingénieur général des ponts et chaussées

avec comme rapporteur

Jacky Tixier, Directeur du CNPS

Destinataire

Le Directeur général des routes

note à l'attention de

Monsieur le Directeur général des routes

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le **29 DEC. 2006**

Rapport n° 004464-01

Par note du 31 janvier 2005, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur le fonctionnement du centre national des ponts de secours (CNPS).

A cet effet, a été constitué un groupe de travail comprenant des représentants de la direction générale des routes (DGR), du commissariat général des transports, du commissariat aux transports terrestres, du commissariat aux entreprises de travaux publics et du bâtiment, et du service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA). Le pilotage de ce groupe de travail a été assuré par **M. Claude Hossard**, ingénieur général des ponts et chaussées, avec comme rapporteur, **M. Jacky Tixier**, directeur du CNPS.

Une note d'étape vous a été adressée le 25 juillet 2005. Votre réponse en date du 24 octobre 2005 a conduit le groupe de travail à examiner de surcroît l'intérêt et l'opportunité d'un rapprochement entre le SETRA et le CNPS.

Vous trouverez ci-joint le rapport du groupe de travail qui conclut :

1/ Sur le périmètre des missions du CNPS à distinguer très clairement :

a) les missions régaliennes (ponts de secours) en situation de crise et/ou face à des sinistres naturels ou industriels, où le CNPS doit :

- ✓ d'une part, assurer la maintenance d'un « stock dynamique » de matériels pour les transports de défense (notion se substituant à celle de « stock alerté » conduisant à une immobilisation inutile et coûteuse d'un stock important) ;
- ✓ d'autre part, être en mesure d'étudier les moyens de franchissement et de proposer le rétablissement des voies de communication routières interrompues, tant sur le réseau routier national que sur les réseaux des collectivités locales ;

.../...

b) les compléments (entrant dans le champ concurrentiel) à ses missions régaliennes portant sur :

- ✓ l'étude de solutions et le montage et le démontage de matériels de franchissement pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés durant la construction, la reconstruction ou la réparation d'un ouvrage dans le cadre d'opération de réalisations d'infrastructures ou d'opérations d'aménagement en France, en Europe et à l'étranger (on notera à cet égard l'exemplarité de l'intervention au Liban en août 2006) ;
- ✓ l'expertise d'ouvrages d'art provisoires existants pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés en France, en Europe et à l'étranger ;
- ✓ le conseil et l'assistance à l'organisation de stocks de ponts de secours dans les DOM-TOM ;
- ✓ la veille technique sur les moyens de franchissements provisoires et le développement et la promotion d'un savoir-faire français en matière de ponts provisoires à l'étranger.

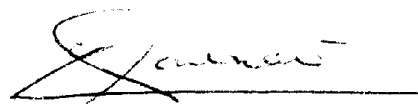
2/ Sur les cadres administratifs et juridiques adaptés à ces activités :

- ✓ à faire qualifier l'activité régalienne « ponts de secours » du CNPS de service d'intérêt économique général au sens communautaire du terme ;
- ✓ à conférer au CNPS le statut de service à compétence nationale ;
- ✓ à maintenir le rattachement du CNPS au ministère chargé des transports.

3/ Sur l'organisation du management et de la gestion du CNPS :

- ✓ à l'instauration à terme d'une comptabilité permettant de justifier ses coûts et ses prix et de distinguer clairement les activités régaliennes de celles se situant dans le champ concurrentiel,
- ✓ à la mise en place d'un comité directeur et/ou d'une instance de pilotage technique présidés par la DGR ;
- ✓ à l'instauration d'une collaboration avec le SETRA (sans aller jusqu'à un rattachement du CNPS au SETRA) dans les domaines de la technique des ouvrages d'art, de l'informatique, de la communication et de la documentation.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 004464-01

- le directeur général des routes	1 ex
- le sous-directeur de la gestion du réseau	4 ex
- le directeur du SETRA	1 ex
- le directeur du CNPS	1 ex
- le haut-fonctionnaire de défense	4 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- l'auteur du rapport	1 ex
- archives CGPC	1 ex

Mission d'inspection concernant les orientations du CNPS

Décembre 2006

Introduction

Par note en date du 31 janvier 2005 (que l'on trouvera en annexe I) le directeur général des Routes a demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur le centre national des ponts de secours (CNPS) ayant notamment pour objet de redéfinir :

- le périmètre des missions du CNPS en situation courante et en situation de crise ;
- les cadres administratifs et juridiques adaptés à ces activités ;
- l'organisation du management et de la gestion du CNPS.

Le 24 octobre 2005, cette mission a été complétée par une note du directeur général des Routes (que l'on trouvera en annexe II) demandant que soit examiné l'intérêt et l'opportunité d'un rapprochement entre le Sétra et le CNPS.

A cet effet, un groupe de travail (dont on trouvera la composition en annexe III) a été constitué sous le pilotage de Claude Hossard, ingénieur général des ponts et chaussées, Jacky Tixier, directeur du CNPS, en étant le rapporteur. Après avoir analysé les différentes missions qui pouvaient être confiées au CNPS, ce groupe de travail a examiné diverses possibilités pour son statut, avec les conséquences qui en découlent pour sa gestion.

Le rapport du groupe de travail est articulé selon le plan ci-après.

A - Préambule

- A - 1 - Le statut actuel du CNPS**
- A - 2 - La mission du CNPS définie par la DM du 23 janvier 1978**
- A - 3 - L'activité effective du CNPS**
- A - 4 - Les personnels du CNPS**
- A - 5 - Le mode de fonctionnement du CNPS**

B - Le contexte juridique de l'intervention du CNPS

- B - 1 - Les incertitudes tenant au statut actuel**
- B - 2 - Les incertitudes tenant au décalage entre les attributions « statutaires » et l'activité effective du CNPS**
- B - 3 - Droit de la concurrence et comptabilité des coûts directs et indirects pour la formation des prix**
- B - 4 - Les activités du CNPS au regard de la notion de SIEG**

C - Quelles missions pour le CNPS ?

- C - 1 - Les missions régaliennes**
- C - 2 - Les autres missions**
- C - 3 - Les activités qui entrent dans le champ concurrentiel**
- C - 4 - Le Ministère de rattachement**
- C - 5 - Les conséquences en termes de stock de matériel**

D - Quel statut pour le CNPS ?

- D - 1 - Le statut actuel**
- D - 2 - Service à compétence nationale**
 - D - 2 - 1 - De manière autonome**
 - D - 2 - 2 - Rattachement avec le Sétra**
- D - 3 - Établissement public**
- D - 4 - Scinder le CNPS en un EPA ou un SCN d'une part, et un EPIC d'autre part**
- D - 5 - Conférer le statut de SIEG au CNPS pour l'activité « ponts de secours »**

E - Quelles conséquences pour le CNPS ?

Conclusions

Mission d'inspection concernant les orientations du CNPS

A - Préambule

A - 1 - Le statut actuel du CNPS

L'existence du CNPS résulte d'une décision du ministre de l'équipement prise le 23 janvier 1978. Celle-ci définit :

- sa compétence (gestion de stocks de matériels, maintien en état des stocks, visite des ponts, études des ouvrages à réaliser, interventions urgentes) ;
- l'autorité dont elle dépend : la direction des routes ;
- son organisation administrative (DDE Seine et Marne est ordonnateur secondaire et assure la gestion du personnel, traitements des personnels versés par la TG 94).

L'arrêté du 17 mai 2005 organisant la direction générale des Routes prévoit le rattachement du CNPS, désigné comme service technique, au directeur général des Routes.

S'ajoute une lettre de la DR aux DDE du 1^{er} août 1995 ayant pour objet de préciser les modalités de facturation des interventions du CNPS (fonds de concours : 1 million d'euros environ). Ces facturations s'ajoutent aux crédits accordés par la DGR pour financer les interventions en temps de crise et en cas de sinistre (1 million d'euros environ jusqu'en 2005). Elles concernent le rétablissement des voies de communications des départements et des communes.

Le directeur du CNPS bénéficie d'une délégation permanente de la qualité de PRM (arrêté ministériel du 19 octobre 2001 portant désignation des personnes responsables des marchés).

Le directeur du CNPS bénéficie également d'une délégation de la qualité d'ordonnateur secondaire (arrêté du 21 décembre 1982).

Une décision du vice-président du conseil général des ponts et chaussées du 21 novembre 1991 désigne, après accord du DR, M. Claude Bois comme chargé de l'inspection du CNPS et de la tutelle technique du CNPS. M. Claude Bois est maintenant à la retraite et n'a pas été remplacé dans ces missions qui lui avaient été confiées intuitu personnae.

A - 2 - La mission du CNPS définie par la DM du 23 janvier 1978

La décision ministérielle du 23 janvier 1978 définissant les attributions précise que, « *dans le domaine de sa compétence, le CNPS est chargé :*

- *de la gestion des stocks de matériels,*
- *du maintien à niveau de ces stocks : récupération, réparation, reconditionnement, acquisition, réforme,*
- *de la visite des ponts sur brèche : établissement des comptes rendus de visite, interventions techniques, conseils aux services intéressés,*
- *des études des ouvrages à réaliser : établissement d'APS ou APD, notes de calcul, conseils techniques,*
- *des interventions urgentes : rétablissement des voies de communication par suite de phénomènes naturels ou d'ouvrages vétustes,*
- *des études de moyens de franchissement : temps de paix, temps de crise. »*

A - 3 - L'activité effective du CNPS

L'activité effective du CNPS déborde le cadre de la mission fixée par la DM de 1978 qui n'identifie que des interventions urgentes (ponts de secours) et s'étend aujourd'hui à des interventions programmées et rémunérées (ponts provisoires) entrant dans le champ concurrentiel.

S'agissant des opérations d'urgence, le CNPS a ajouté à la gestion des situations de crise la participation à des opérations de sécurité civile (catastrophes naturelles : glissements de terrain, séismes, inondations - sinistres industriels : explosions, terrorisme). Cette ouverture sur de nouvelles activités était naturellement justifiée par l'occurrence heureusement faible des situations de crise et par l'intérêt s'attachant à utiliser ses moyens et ses compétences dans le domaine de la sécurité civile où les problèmes sont malheureusement plus fréquents.

Les interventions d'urgence représentent environ 2 mois de son activité par an, soit une faible part de l'activité du service.

Il s'est également développé dans les DOM-TOM, là où les risques de catastrophes naturelles sont les plus forts. Ses prestations concernent l'expertise des ouvrages métalliques en place, l'aide à la mise en œuvre d'ouvrages provisoires, le conseil et l'assistance dans la définition, le tri et la création de stocks de matériels.

Hors interventions de sécurité civile, son activité principale consiste désormais en la mise à disposition de matériels sous la forme de ponts treillis et de viaducs métalliques démontables (VMD), ses clients étant en général les entreprises de travaux publics (connaissant des problèmes de franchissement dans l'exécution de leurs chantiers) et également les maîtres d'ouvrage publics. Il existe une demande importante de VMD adressée au CNPS en provenance des entreprises.

Le CNPS exerce par ailleurs une activité secondaire consistant en la valorisation du matériel flottant. Sur ce créneau qui constitue un petit marché, le CNPS ne disposerait pas de concurrent direct.

L'activité du CNPS se répartit entre le secteur public (1) et le secteur privé (2)

(1) : 30 % sur les RN	(2) : entreprises privées 40 %
70 % sur les RD et RC	

Une action européenne a été mise en œuvre dans une logique de coopération et pour valoriser le savoir-faire français en cas de catastrophe naturelle. La France est ainsi répertoriée comme pays disposant de matériel de pontage et pouvant intervenir en Europe. Cette action n'a pour l'instant été mise en œuvre qu'une seule fois en Bulgarie (mission d'expertise et de reconnaissance des brèches à franchir) suite aux très fortes inondations de 2005. A noter que les autorités bulgares n'ont pas encore trouvé les moyens matériels pour acheminer les dix ponts de secours accordés par le Ministre des transports.

Le CNPS a quelques concurrents sur le marché des ponts provisoires, en particulier la société Janson Bridging basée aux Pays Bas. Sur le territoire national, trois sociétés disposent également de ponts provisoires en nombre limité : IOA (inspection ouvrages d'art) qui dispose de quelques ouvrages comparables aux VMD, Leduc avec des ponts de chantier et Matière avec un ouvrage destiné à l'exportation.

Ces entreprises, dont les interventions sur le territoire national restent limitées, sont en mesure, avec des sous traitants éventuels, de proposer des prestations complètes (transport, réalisation des appuis, montage de l'ouvrage et location). En revanche, elles ne disposent pas d'ouvrage permettant de franchir des brèches importantes (plus de 40 mètres environ).

A - 4 - Les personnels du CNPS

Longtemps resté à 42 personnes, l'effectif du CNPS est aujourd'hui de 38 agents, répartis comme suit (certains agents travaillant à temps partiel) :

- **25 ouvriers des parcs et ateliers (OPA) qui sont des agents contractuels de la fonction publique ;**
- **13 agents titulaires de la fonction publique de l'État.**

Sur les 38 agents, 20 sont affectés aux tâches administratives (gestion, comptabilité, personnel, informatique, formation, communication, ...), aux études et aux opérations (visite de sites, réalisation de devis, établissement de conventions, bureau de dessin, logistique, préparation des chantiers, ...) et à l'entretien des sites et des installations. 18 OPA ont des activités plus opérationnelles sur chantier (chargement et déchargement du matériel, montage et démontage des ouvrages, vérification et contrôle du matériel, ...).

Depuis 2002, le CNPS a subi une réduction effective du temps de travail de 20 % (10 % d'effectifs en moins et 10 % lié au passage des 35 heures). Même en sous traitant une plus grande partie de ses activités, il semble difficile de réduire davantage les effectifs du centre sans mettre en péril, d'une part, sa capacité d'intervention notamment en période de crise, et, d'autre part, la compétence et le savoir-faire des équipes opérationnelles.

Capacité d'intervention : lors des importantes inondations dans les départements de l'Aude en 1999 et de la Somme en 2001, le CNPS est intervenu en mettant en place plusieurs ponts de secours en un mois. Cela a mobilisé plusieurs équipes du centre dans un laps de temps très court, même avec l'appui de main d'œuvre locale. Plus récemment (août 2006), à la demande du Président de la République, il a été décidé d'envoyer en urgence 15 ponts de secours au Liban. Cela a nécessité le chargement de 750 tonnes de matériel en cinq jours. Survenue dans la semaine du 15 août, cette opération n'aurait pas pu être conduite aussi rapidement si le CNPS ne disposait pas en permanence de plusieurs équipes opérationnelles.

Compétence et savoir-faire des équipes : le matériel dont dispose le CNPS a évolué au fil des années. Il est actuellement constitué de matériel de pontage de type Bailey, Mabey (MC 100, MC 200 et Universal), de viaducs métalliques démontables ainsi que de caissons flottants. Même si certains matériels présentent des similitudes, leur vérification et leur montage nécessitent un savoir-faire qui ne peut s'acquérir qu'au bout d'un certain nombre d'années de formation et de pratique. Il est donc important pour le centre de disposer d'agents qualifiés connaissant parfaitement ces matériels pour les mettre en œuvre.

Dans le cadre de la décentralisation et des transferts des parcs départementaux, le statut des OPA risque de subir des modifications. Pour le CNPS, il est important que ce statut (ou un statut équivalent) soit maintenu, car il permet de recruter, au fur et à mesure des départs à la retraite notamment, des ouvriers ayant une formation initiale en métallurgie. En outre, s'agissant de personnels recrutés localement, ces agents sont relativement stables, c'est-à-dire peu attirés par les mutations assez fréquentes dans la fonction publique. Cela permet en particulier de les former au fil des années sur différents types de matériel (par une rotation régulière des équipes), de leur permettre d'obtenir des qualifications spécifiques indispensables au bon fonctionnement du service (qualification soudage, conduite d'engins particuliers : portique, grue, chariot élévateur, ...)

A - 5 - Le mode de fonctionnement du CNPS

Le CNPS dispose d'une comptabilité analytique en coûts directs et indirects, inspirée de celle des parcs de l'Équipement. Constituée en coûts complets, elle reste toutefois insuffisamment exploitée, car il est difficile de faire la part entre les temps passés pour les activités d'intérêt général et ceux relevant d'interventions sur le marché concurrentiel.

Les prix, dans le cadre des activités concurrentielles, doivent correspondre à la réalité des coûts directs et indirects, analysés en coûts complets. Lorsqu'il intervient sur le marché concurrentiel des ponts provisoires, les prix du CNPS ne doivent ainsi pas être « anormalement bas » du fait d'une prise en charge par l'État d'une partie du coût de revient des fournitures, ce qui s'apparenterait à une aide illégale d'État.

Actuellement, compte tenu des informations dont nous disposons, les prix pratiqués par le CNPS paraissent comparables à ceux de la concurrence. Établi depuis une dizaine d'années et régulièrement actualisé, le barème des prix comporte deux types d'éléments : d'une part, la valorisation des temps passés par catégorie de personnel pour le montage ou le démontage des ouvrages ; d'autre part, un prix de location journalier calculé à partir d'un coût d'achat du matériel et d'une durée d'amortissement en fonction d'un cycle d'utilisation. Il est à noter que le prix de location journalier des ouvrages ne comporte pas de modulation suivant la durée de location ni suivant le trafic lourd supporté.

B - Le contexte juridique de l'intervention du CNPS

B - 1 - Les incertitudes tenant au statut actuel

Le CNPS dispose d'un statut fondé sur une simple décision ministérielle (DM) s'agissant de la définition de ses missions, toutefois complété par l'arrêté ministériel organisant la direction générale des Routes (DGR).

La DM du 23 janvier 1978 définit l'objet, la mission, l'organisation comptable et hiérarchique du CNPS. Celle-ci est assez précise. Le rôle ainsi défini correspond à celui d'un service technique central, analogue au Sétra.

Mais une DM n'a pas de valeur contraignante.

La catégorie de service technique central n'a pas d'existence juridique autre que la qualification qui leur est donnée par les DM créant le CNPS ou le Sétra et l'arrêté d'organisation de la DGR.

B - 2 - Les incertitudes tenant au décalage entre les attributions « statutaires » et l'activité effective du CNPS

La DM du 23 janvier 1978 prévoit une intervention du CNPS en cas de crise et de guerre. Or l'activité du CNPS a évolué vers une activité dominante différente, qui est la fourniture non pas de ponts de secours en cas de crise, mais de ponts provisoires aux entreprises, activité au demeurant concurrentielle.

Si le CNPS disposait de la personnalité morale, le débordement de son activité hors du champ défini par la DM de 1978 constituerait une entorse au principe de spécialité caractérisant l'objet de toute personne publique distincte de l'État.

Il faut donc clarifier juridiquement l'objet du CNPS.

B - 3 - Droit de la concurrence et comptabilité des coûts directs et indirects pour la formation des prix

Dans le cadre de ses interventions pour des personnes publiques autres que l'État, notamment les collectivités territoriales, le CNPS est soumis aux règles de passation des marchés publics et doit, par le biais d'une comptabilité efficace, pouvoir identifier les coûts directs et indirects concourant à la formation de ses prix. Cet impératif comptable s'impose également dans le cadre des contrats qu'il passe avec les entreprises privées hors champ du code des marchés publics.

Saisi récemment de la question de savoir si la liberté de concurrence faisait obstacle à ce qu'un marché soit attribué à un établissement public administratif, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, la section du contentieux du Conseil d'État a considéré que :

« Aucun texte ni aucun principe n'interdit, en raison de sa nature, à une personne publique, de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public ».

Cependant, elle ajoute que :

« Pour que soient respectés tant les exigences de l'égal accès aux marchés publics que le principe de liberté de la concurrence qui découle notamment de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 [sur la liberté des prix et de la concurrence], l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public à un établissement administratif suppose, d'une part, que le prix proposé par cet établissement public administratif soit déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat, d'autre part, que cet établissement public n'ait pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public et enfin qu'il puisse, si nécessaire en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié. »

(CE, 2 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard)

En second lieu, depuis l'arrêt du Conseil d'État, Société Million et Marais, en date du 3 novembre 1997, le juge administratif contrôle la légalité d'un acte administratif, notamment d'un acte contractuel, au regard de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence, et notamment au regard de ses articles 7 et 8, codifiés aux articles L 420-1 et L 420-2 du code de commerce, relatifs à la prohibition des ententes et des abus de position dominante.

Le conseil de la concurrence et les juridictions judiciaires sont également susceptibles d'intervenir sur le fondement de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Cependant, dans la mesure où elles n'ont pas compétence pour sanctionner un acte administratif, ces juridictions se bornent à contrôler les activités de production, de distribution et de services des collectivités publiques, qui agissent comme opérateur économique dans un secteur concurrentiel.

Dans son avis relatif aux questions de concurrence soulevées par la politique éditoriale du service hydrographique et océanique de la marine, le conseil de la concurrence a considéré que l'intervention d'un service de l'État sur un marché constituant un prolongement de sa mission de service public était susceptible de relever de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et qu'elle devait :

*« en conséquence s'effectuer **dans le respect des règles du droit commun**, c'est-à-dire dans les conditions qui ne créent pas de distorsions de concurrence pouvant aboutir, par exemple, à évincer des opérateurs concurrents du marché. »*

Le conseil de la concurrence a confirmé cette solution s'agissant de l'intervention des Parcs départementaux de l'équipement dans le secteur de la production d'émulsions de bitume et des travaux routiers (Avis n° 99-A-21 du 8 décembre 1999).

Par ailleurs, les juridictions, tant administratives que judiciaires, peuvent être conduites à exercer leur contrôle au regard du droit communautaire de la concurrence, notamment, au regard, des articles 81 et 82 sur la prohibition des ententes et des abus de position dominante du traité des communautés européennes (CE, 3 novembre 1997, Société Million et Marais) et de l'article 86-2 précité du traité sur les services économiques d'intérêt général.

En dernier lieu, il convient de noter que la cour de justice des communautés européennes (CJCE) contrôle les actes par lesquels l'État favorise ou couvre des pratiques anticoncurrentielles (CJCE 30 avril 1986, Lucas Asjes et autres S.A Nouvelles – Frontières -Air France - KLM).

B - 4 - Les activités du CNPS au regard de la notion de SIEG

Le CNPS assume, dans la fourniture de ponts de secours, une mission s'apparentant à un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens des traités communautaires (article 86-2 du traité des communautés européennes : *« Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté. »*).

Sous réserve d'une analyse plus approfondie du secteur des ponts de secours à l'échelle européenne, l'activité du CNPS est susceptible d'être qualifiée pour partie de SIEG prévue à l'article 86-2 précité du traité CE et qui autorise des dérogations au strict respect du droit de la concurrence, permettant des aides d'État voire la reconnaissance de droits exclusifs pour un service public.

La Cour de justice des communautés européennes a précisé les **trois conditions cumulatives** de dérogation aux règles de concurrence posées par l'article 86-2 du traité CE :

- Tout d'abord, l'entreprise doit être chargée d'une mission d'intérêt économique général. La mission dévolue à l'entreprise doit être liée à des obligations spécifiques dont le but est de satisfaire un besoin vital de la société ;
- **Ensuite, l'application des règles de concurrence doit être incompatible avec le bon accomplissement de la mission d'intérêt économique général. Il y a obstacle à l'accomplissement de la mission, non seulement lorsque le fonctionnement du service devient impossible, mais aussi lorsque son équilibre financier tel qu'il avait été conçu à l'origine, se trouve menacé par la concurrence. En effet, la CJCE admet que l'obligation pour l'entreprise « d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre des secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables, et justifie dès lors une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiques rentables » ;**
- Enfin, les atteintes à la concurrence ne doivent pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Les autorités chargées d'appliquer l'article 86-2° sont invitées à exercer un contrôle de proportionnalité : le bon fonctionnement du service d'intérêt économique général doit être mis en balance avec les gains de rentabilité que pourrait éventuellement procurer le développement des échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté. La jurisprudence ne fournit pas véritablement d'indications sur cette dernière condition.

Lorsque l'application des règles de concurrence est incompatible avec une mission d'intérêt économique général (équilibre financier impossible du fait du libre jeu de la concurrence), il est possible de réserver des « **droits exclusifs** », à condition qu'une loi ou un décret, notifié(e) à la Commission européenne, l'ait expressément prévu.

En droit interne, la définition des « droits exclusifs » a été précisée dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement sous la décision du Conseil d'État, Communauté de communes du Piémont de Barr, du 20 mai 1998 :

« Pour qu'il y ait des droits exclusifs, il faut que l'exercice d'une activité ait été réservé à une certaine personne préalablement à toute relation contractuelle. Dans ce cas, le contrat qui a pour

objet soit la délégation effective de cette activité à cette personne sur la base de cet acte de puissance publique, soit d'en fixer les modalités, doit être regardé comme étant passé sur la base de droits exclusifs.

Cet acte de puissance publique peut prendre la forme d'une loi ou d'un règlement. L'existence de droits exclusifs ne peut en revanche découler du contrat lui-même ou des actes administratifs détachables de ce contrat : les droits exclusifs doivent avoir été conférés à l'entité en cause avant l'engagement de la procédure contractuelle. De même, une collectivité territoriale ou un établissement public ne saurait accorder par simple délibération un droit exclusif à un prestataire, sauf si un texte de loi ou un décret les y a expressément autorisés.

Il faut en outre que l'acte qui attribue des droits exclusifs soit compatible, d'une part, avec le traité de Rome (C.E., 8 novembre 1996, Fédération Française des compagnies d'assurance,) et d'autre part, avec les règles du droit de la concurrence (C.E. 7 juillet 2000, Fédération Française des sociétés d'assurance). »

C - Quelles missions pour le CNPS ?

C - 1 - Les missions régaliennes

Le rôle du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, qui exerce habituellement sa tutelle sur les entreprises de transport, de travaux publics et de bâtiment, se complète, en situation de crise ou de défense, en application du code de la défense (ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense - JO du 21 décembre 2004 - ratifiée par la loi n° 2005 - 1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense - J.O n° 289 du 13 décembre 2005), par un rôle opérationnel de prise de mesures pour satisfaire au mieux les demandes et les besoins exceptionnels de moyens de travaux exigés ou rendus prioritaires par les circonstances :

- satisfaction des demandes de travaux formulées par l'autorité chargée de conduire l'action de l'État pour faire face à la crise ;
- satisfaction des besoins de travaux liés à la vie des populations et au bon fonctionnement de l'économie, (en appliquant des règles de priorité arrêtées par le Gouvernement).

En tout temps, il est donc demandé au CNPS d'assurer la maintenance d'un "stock dynamique" de matériels pour les besoins des "transports de défense" et d'être en mesure, le cas échéant et sur ordre, d'assurer le rétablissement d'itinéraires par la mise en œuvre de ponts de secours.

Par les mots "transports de défense", il convient d'entendre les transports nécessaires à la défense civile, économique ou militaire (y compris opérations de maintien de la paix par exemple). Les ministères maître d'ouvrage de ces transports sont le ministère de la défense (pour les armées), le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (pour la sécurité civile), le ministère des affaires étrangères (pour la sécurité des français à l'étranger) le ministère de la santé et des solidarités (pour les actions sanitaires et humanitaires), ...

Les données nationales et internationales qui ont été à l'origine de la politique de défense et de sécurité ont cependant profondément évolué depuis un demi-siècle. A la rupture brutale entre l'état de paix et l'état de guerre, se substituent des situations intermédiaires et plus ambiguës, appelées de façon générique « crise ».

Le problème est le même, que l'action à engager ait pour origine :

- une menace comportant une intention humaine hostile,
- un risque naturel ou technologique,

- un accident relevant d'une activité humaine normale (y compris accidents de transport).

En effet la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile précise aux articles 17, 18 et 21 : en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, d'un département ou d'ampleur nationale, le représentant de l'État dans le département, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense ou le ministre chargé de la sécurité civile mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Il est donc le même, que l'action relève de la défense militaire, de la défense civile ou de la défense économique, et quelle que soit l'autorité chargée de conduire l'action de l'État :

- Ministre chargé de la coordination interministérielle (désigné par le Premier ministre) en fonction du type de défense à engager ;
- représentant de l'État à un niveau déconcentré (préfet du département ou préfet de zone de défense) ou à l'étranger (ambassadeur) chargé de la gestion de la crise.

En cas de crise grave impliquant le réseau routier et plus particulièrement les ouvrages d'art (catastrophe naturelle, terrorisme, ...), sur demande du gestionnaire de crise (préfet ou ambassadeur), le haut fonctionnaire de défense/ COMIGETRA/CETPB peut donc demander au directeur général des Routes de confier au **CNPS les missions suivantes** :

- **réalisation de reconnaissances de brèches et établissement de fiches descriptives de travaux ;**
- **rétablissement d'itinéraires à partir de la ressource en ponts de secours et maintien du niveau de trafic sur ces itinéraires autant que faire se peut.**

Les missions en cas de crise définies ci-dessus concernent des catastrophes majeures s'étendant sur une zone géographique importante, voire sur l'ensemble du territoire national. Les dix dernières années ont montré que les catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrains, dégradations d'ouvrages vétustes suite à des pluies torrentielles, incidents ou accidents, ...) se produisent généralement sur des zones plus restreintes, ne nécessitant généralement pas une coordination nationale, tout en étant cependant particulièrement dommageables pour l'économie locale et la desserte des populations concernées.

Dans ce cadre, le CNPS doit être en mesure d'étudier les moyens de franchissement et de proposer le rétablissement des voies de communication routières interrompues suite à des événements exceptionnels, des sinistres naturels ou industriels (crues, inondations, ...) sur le réseau routier national et sur les réseaux des collectivités locales (département, commune).

C - 2 - Les autres missions

Compte tenu de ses moyens disponibles et de l'expérience acquise, le CNPS doit pouvoir intervenir pour :

- **l'expertise d'ouvrages d'art provisoires existants pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés (DIR, autres administrations de l'État, collectivités locales, entreprises privées ou autres organismes) en France et en Europe ;**
- **le conseil et l'assistance à l'organisation de stocks de ponts de secours dans les DOM-TOM et à l'étranger ;**
- **la veille technique sur les moyens de franchissement provisoire et le développement et la promotion d'un savoir-faire français en ponts provisoires à l'étranger.**

C - 3 - Les activités qui entrent dans le champ concurrentiel

Pour lui permettre d'assurer ses missions régaliennes ci-dessus définies dans les meilleures conditions possibles, le CNPS doit avoir une activité permanente et régulière tout au long de l'année afin notamment d'améliorer ses modes opératoires, de maintenir la compétence de ses équipes et de conserver un haut niveau de technicité tant sur des matériels anciens que plus modernes.

A ce titre le CNPS doit être habilité pour l'étude de solutions et le montage et le démontage de matériels de franchissement pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés (DIR, autres administrations de l'État, collectivités locales, entreprises privées ou autres organismes) durant la construction, la reconstruction ou la réparation d'un ouvrage ou l'exécution de toute opération de génie civil ou d'aménagement du territoire en France et en Europe.

C - 4 - Le ministère de rattachement

Le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, qui exerce habituellement sa tutelle sur les entreprises de transport, de travaux publics et de bâtiment, se complète, en situation de crise ou de défense, en application du code de la défense, par un rôle opérationnel de prise de mesures pour satisfaire au mieux les demandes et les besoins exceptionnels de moyens de travaux exigés ou rendus prioritaires en situation de crise.

Par ailleurs, les compétences de l'État en matière d'ouvrage d'art sont situées dans ce même ministère, en particulier au sein du réseau scientifique et technique, notamment au Sétra. **Il apparaît donc naturel et souhaitable que le CNPS reste rattaché au ministère chargé des transports.**

C - 5 - Les conséquences en termes de stock de matériel

Le centre national des Ponts de Secours dispose d'un important stock de matériel de pontage, probablement l'un des plus conséquent en Europe. Constitué à l'origine par du matériel Bailey au fur et à mesure du démontage d'ouvrages laissés par les alliés lors de la seconde guerre mondiale, ce stock s'est renforcé lors du démontage d'autoponts par des éléments de viaduc métallique démontable (VMD). A partir des années 80, ce stock a également été complété par l'acquisition, d'une part, d'éléments flottants qui permettent notamment le support de piles en rivière et, d'autre part, de matériels plus modernes que les ponts Bailey, de type Mabey. Cet important stock de matériel de pontage provisoire et de secours représente un patrimoine considérable.

Actuellement, le stock de matériel appartenant au CNPS est réparti sur quatre sites d'environ cinq hectares chacun localisés à Verneuil l'Étang (77), Chaumes en Brie (77), Châteauneuf sur Isère (26) et Esvres sur Indre (37). Compte tenu de la faible utilisation du dépôt d'Esvres sur Indre, il est à noter que le CNPS s'oriente vers le rapatriement des matériels actuellement stockés sur ce site afin d'envisager sa fermeture dans les prochaines années. Le stock de matériel se décompose de la manière suivante (tous sites de stockage confondus) :

- ouvrages de type Bailey standard : 200 ouvrages dimensionnés pour une portée de 27,50 mètres représentant un linéaire de 5 500 m environ, dont 350 m actuellement sur brèche. A noter que lorsque les ouvrages sont dimensionnés pour une portée de 48,50 mètres, leur nombre chute à 40 pour représenter environ 2 000 m linéaires ;
- ouvrages de type Mabey : tous types d'ouvrages confondus, au nombre de 21, ils représentent un linéaire total de 1 000 mètres. 11 ouvrages sont actuellement sur brèche, soit 530 m ;

- ouvrages de type VMD : le CNPS possède 322 éléments droits de différentes longueurs (9, 12, 18, 24, 30 et 39 m), ce qui représente un linéaire total de 8 000 mètres. 114 éléments sont re-conditionnés (2 800 m environ). 65 éléments sont actuellement sur brèche ;
- pontons CMR : 60 pontons « central » et 120 pontons d'extrémité sont disponibles. L'utilisation de ces caissons est très variable, car il s'agit de location de courte à moyenne durée. Cependant, une utilisation permanente comprise entre 10 et 20 constitue un ordre de grandeur valable ;
- piles : Le CNPS dispose également de 250 piles de 16 m de hauteur de différents types.

Compte tenu du nombre d'ouvrages provisoires ou de secours dont dispose le CNPS, les notions de stock alerté et de routine, qui ne concernent que les ponts de type Bailey, n'ont pas grande signification. En effet, en cas de crise, le CNPS pourrait mobiliser plusieurs kilomètres d'ouvrages. Les contraintes les plus importantes ne porteraient donc pas sur les matériels de franchissement, mais assurément sur les moyens humains et matériels pour mettre en œuvre ces ouvrages de franchissement dans des délais les plus brefs possibles. En outre, le contrôle et l'entretien réguliers des matériels nécessitent des manutentions importantes qui doivent logiquement être combinées avec les différents chantiers (contrôle systématique du matériel à chaque retour de chantier). Pour une meilleure gestion des matériels, il est donc nécessaire que le stock soit unique et dynamique, ce qui conduit à faire disparaître la notion de stock alerté.

Récemment, une réflexion a été menée sur les matériels VMD (Vade-mecum VMD) pour déterminer les stocks (nombre et état) adaptés aux besoins du ministère et aux demandes faites auprès du CNPS. Cette réflexion doit être étendue aux autres types de matériels : en utilisant des méthodes statistiques pour ce qui concerne les ouvrages de type Mabey et les pontons CMR ; en s'appuyant sur des études couvrant une large zone géographique de type SISMOA (études des ouvrages d'art présentant des risques de dégradation majeure en cas de tremblement de terre dans le sud-est de la France) actuellement menée par le Séttra et le Cété du Méditerranée.

Par ailleurs, pour répondre à ses missions, le CNPS doit être en mesure de répondre à la majorité des problèmes rencontrés et notamment à des trafics intenses et lourds sur le réseau routier national structurant. Pour cela, une étude d'opportunité engagée par le CNPS en relation avec le Séttra est en cours. Il s'agit de recenser les ouvrages en service sur le patrimoine national dont la structure pourrait nécessiter dans les années à venir des travaux lourds et d'examiner l'intérêt et l'opportunité de ponts de secours de nouvelle génération afin d'éviter des coupures de circulation sur ce réseau.

D - Quel statut pour le CNPS ?

D - 1 - Le statut actuel

Le CNPS a une existence juridique découlant d'une simple DM et de l'arrêté d'organisation de la direction générale des Routes.

Avantages :

- le CNPS est un service de l'État et n'a pas la personnalité morale ;
- les prestations concernant les routes nationales restent « in house » (ou inter organiques) ; ces prestations échappent donc au code des marchés publics.

Inconvénients :

- faible lisibilité vis à vis de l'extérieur et distorsion par rapport à l'activité réelle tournée vers les entreprises ;
- maintien des incertitudes quant au fondement juridique des actes de ses dirigeants.

D - 2 - Service à compétence nationale

D - 2 - 1 - De manière autonome

La catégorie des services à compétence nationale (SCN) est organisée par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997. Les SCN exercent des missions qui ne peuvent être déconcentrées du fait de leur caractère national mais qui n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales du fait de leur nature.

Le service à compétence nationale doit exercer une mission nationale.

Il peut être rattaché à un ministre, un directeur d'administration centrale, un sous-directeur ou à un chef de service.

Il peut exercer des activités de prestataire de service ou de production de biens ainsi que des missions à caractère opérationnel.

Ce statut a été adopté par le casier judiciaire national, des musées, des organismes de formation (IGPDE), de documentation (création et fournitures de documentations), pour le projet ACCORD et par le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés, etc.

Avantages :

- **structure juridique alliant clarté et souplesse ;**
- **restant un service de l'État, les marchés de l'État ne sont pas assujettis au code des marchés publics et demeurent « in house » ;**
- **large autonomie fonctionnelle par rapport au ministère ;**
- **absence de personnalité morale propre ;**
- **pas de modification statutaire des agents du CNPS.**

Inconvénients :

- **son mode de création : prévu par l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 (*« Les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret en Conseil d'Etat. Les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret en Conseil d'État lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre. »*).**
- **dans le cas d'espèce, seul un décret permettrait une délégation permanente du ministre, en ce qui concerne la PRM et la qualité d'ordonnateur secondaire (OS), au directeur du CNPS ; la transformation du CNPS en SCN par simple arrêté aurait pour conséquence de ne prévoir une délégation de la PRM et de l'OS que par empêchement du directeur général des routes.**

D - 2 - 2 – Rattaché au Sétra

Le Sétra et le CNPS sont des services techniques centraux. L'arrêté du 17 mai 2005 organisant la DGR prévoit le rattachement de ces 2 services au directeur général des Routes.

Le statut du Sétra est en cours de transformation. Il est en bonne voie pour devenir prochainement un service à compétence nationale rattaché au directeur général des Routes. Un décret en conseil d'État définira les missions qu'assurera ce service. Le rattachement éventuel du CNPS au Sétra nécessiterait un décret modificatif pour les missions complémentaires du CNPS.

Actuellement basé à Bagneux (92), le Sétra comprend 350 personnes dont 45 % possèdent une formation et une compétence de haut niveau (ingénieurs, docteurs, universitaires). Cependant, près de 15 % des postes sont actuellement vacants, essentiellement en catégorie A. Un déménagement du Sétra à Marne la Vallée (77) est actuellement étudié. L'effectif du CNPS est quant à lui de 38 personnes. Plus de 50 % des agents sont des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et le centre, aujourd'hui implanté à Verneuil l'Étang (77), compte 8 techniciens et ingénieurs.

Le Sétra est doté d'un Comité directeur, présidé par le directeur général des Routes, qui approuve le programme d'actions du Sétra, la répartition des moyens qui en permettent la réalisation, et en suit l'exécution et d'un Conseil d'orientation qui émet un avis sur les orientations et le programme d'activités du Sétra. En terme de contrôle hiérarchique, le CNPS manque d'un cadre clairement défini pour fixer les éléments d'orientation et les priorités d'actions du centre (constat réalisé lors de l'inspection périodique de décembre 2003).

Le Sétra intervient sur l'ensemble des techniques routières (hors milieu urbain et tunnels), de la planification des infrastructures à leur entretien en passant par leur conception, leur construction, leur exploitation, leur sécurité, la protection de leur environnement et son rôle est :

- de produire la doctrine technique routière française, expression consacrée des règles de l'art, de la gérer et d'en être le garant ;
- de garantir un bon usage de cette doctrine, et donc la qualité des projets, en élaborant et diffusant aux services opérationnels les techniques, méthodes et outils (réglementation, normes, documentation technique, logiciels...) aptes à accroître leurs performances ;
- de promouvoir le savoir-faire du ministère et l'innovation en France, en Europe et à l'international par la valorisation des résultats de recherche, l'évaluation de nouvelles techniques et le lancement de démarches en matière notamment de chaussées et d'ouvrages d'art.

Le Sétra ne mène pas de mission opérationnelle. Le CNPS par contre, qui joue un rôle uniquement dans le domaine des ponts provisoires, gère des stocks de matériels, monte et démonte des ouvrages et intervient parfois en urgence pour rétablir la circulation. Sa taille restreinte limite cependant sa capacité et ses ambitions en terme de production de référentiels techniques (ex : guide de bonne gestion des matériels, surveillance et entretien des ponts provisoires, ...), de développement (exemple : conception de ponts provisoires autoroutiers, ...) et d'innovation (exemple : utilisation de matériaux composites dans la construction de ponts de secours, ...).

Dans ce contexte, les avantages et les inconvénients d'un rattachement du CNPS au Sétra sont les suivants :

	Avantages	Inconvénients et commentaires
humains et matérielsMutualisation des moyens	Peut atténuer les problèmes de vacances de postes au CNPS : la taille réduite du centre l'oblige à adopter des solutions de polyvalence et d'intérim de longue durée mobilisant fortement les cadres (exemple : absence simultanée pendant une durée d'un an du directeur du centre et de son adjoint).	Ajoute une mission opérationnelle au Sétra qui sort de son champ actuel de compétence. Le Sétra n'a pas la capacité d'assurer un véritable intérim des postes du CNPS, tant pour la disponibilité que pour les compétences requises (la crise et la gestion des procédures opérationnelles ne sont pas actuellement du domaine du Sétra).
	Améliore l'adéquation entre les moyens et les activités transversales exercées (gestion du personnel, comptabilité, informatique, moyens généraux, communication, ...). <u>Communication, documentation et diffusion</u> : le Sétra pourrait être un soutien ; <u>Informatique</u> : la politique d'achat, le développement du parc et les aspects ASSI pourraient être conjoints avec le Sétra ; <u>Moyens généraux, comptabilité</u> : le suivi des marchés de travaux pourrait être centralisé au Sétra	Conduit le Sétra à encadrer une population d'OPA aujourd'hui absente de son effectif. <u>Informatique</u> : s'agissant de bureautique les agents doivent être sur place ; <u>Personnel</u> : les OPA sont 25, soit une majorité et gérés de façon spécifique. <u>Moyens généraux</u> : le CNPS se débrouille en partie avec les OPA.
	Renforce le contrôle hiérarchique et le pilotage du CNPS. Le centre pourrait bénéficier des instances dont est doté le Sétra (le Comité directeur et le Conseil d'orientation).	Complicite le suivi des activités, car le Sétra et le CNPS sont géographiquement éloignés. Le projet de déménagement du Sétra dans le même département que le CNPS à Marne la Vallée (77), s'il aboutit, devrait régler cette difficulté. Le Sétra a un comité directeur dont le rôle essentiel est la coordination de la commande entre les commanditaires. Le CNPS n'a que la DGR comme commanditaire. Le conseil d'orientation du Sétra a été considéré comme sans intérêt (rapport Sicherman) et devrait être remplacé par : <ul style="list-style-type: none"> • une instance des maîtres d'ouvrages qui peut concerner le CNPS comme les autres établissements. Il faut cependant considérer que, étant données les revendications des CG sur le pilotage du RST, "l'arrivée" du CNPS pourrait rendre plus délicat le pilotage du Sétra. • une instance technique dont l'étendue dépasse largement les domaines du CNPS.
		Peut alourdir les circuits financiers et comptables entre la DGR, le Sétra et le CNPS et la trésorerie générale.

de l'expertise et du savoir-faireMutualisation des compétences techniques	Renforce l'expertise technique du CNPS par la connaissance du Sétra en matière d'ouvrages d'art. Les ponts provisoires gérés par le CNPS, de la famille des ponts métalliques, suivent la réglementation et les normes de conception et de construction des ouvrages définitifs.	Quand il y a convergence ou soutien possible, une convention peut parfois suffire (c'est déjà le cas pour certaines études actuellement menées conjointement par le Sétra et le CNPS).
	Renforce l'expertise technique du Sétra par la connaissance du CNPS en matière de ponts provisoires.	Le Sétra ne s'intéresse aujourd'hui qu'aux ponts définitifs. Quand une question surgit parfois sur le domaine des ponts provisoires, il y a rencontre et conjonction des efforts (CNPS, CGPC, Sétra).
	Fait bénéficier au CNPS du secteur documentation et communication du Sétra.	La documentation, la communication et l'édition du Sétra peuvent également être mis à la disposition du CNPS par convention.
	Fait bénéficier au CNPS de la notoriété du Sétra en matière d'ouvrages d'art et facilite la promotion du savoir-faire du ministère en matière de ponts provisoires en France et à l'international.	On peut également jouer sur une relation des sites Internet (tous en cours d'installation) et sur l'inclusion de l'édition du CNPS dans le catalogue du Sétra. C'est d'autant plus facile que le CNPS diffuse gratuitement.

L'hypothèse d'un rapprochement avec le Sétra, pouvant présenter certains avantages, notamment par le regroupement des compétences en matière d'ouvrages d'art au sein d'une même structure, fait cependant apparaître certaines difficultés quant à sa mise en œuvre. L'état actuel des organisations des 2 services et le manque de disponibilité des personnels, rendent difficile son application.

On peut cependant suggérer, sans aller jusqu'à la fusion des 2 services, de développer la collaboration entre le CNPS et le Sétra, en formalisant cette synergie de manière écrite, sous forme notamment de conventions. Au-delà des aspects touchant exclusivement les ouvrages d'art (études techniques, conseil et validation des choix dans le cas d'ouvrages complexes, validation des procédures de montages, ...), cette collaboration peut être utile pour des domaines plus généraux comme l'informatique, la formation ou la communication par exemple.

La participation du directeur du CNPS et de ses collaborateurs à certaines réunions et instances du Sétra doit également être recherchée.

D - 3 - Établissement public

Les établissements publics (EP) sont des personnes morales distinctes de l'État, qui peuvent être placées sous la tutelle de l'État (un ou plusieurs ministères de tutelle) ou d'une collectivité territoriale. Il existe trois catégories d'EP :

- les EPA (établissements publics administratifs) ;
- les EPIC (établissements publics industriels et commerciaux) ;
- les EPST (établissements scientifiques et techniques).

Avantages :

- autonomie décisionnelle (conseil d'administration) et fonctionnelle ;
- la question de l'autorité de tutelle est ouverte (y compris celle de la tutelle d'une collectivité territoriale).

Inconvénients :

- sortie de la relation « in house », l'État devrait mettre systématiquement en concurrence le CNPS avec d'autres prestataires (hors gestion de crise).

D - 4 - Scinder le CNPS en un EPA ou un SCN d'une part, et un EPIC d'autre part

Le CNPS serait scindé :

- pour la partie d'activité d'intérêt économique général : le CNPS serait EPA ou SCN ;
- pour les prestations aux entreprises : création d'un EPIC.

Avantages :

- identiques ;
- pour l'activité des ponts de secours et la gestion de crise, maintien du régime « in house » si transformation en SCN pour ce pan d'activité.

Inconvénients :

- identiques ;
- le personnel d'un EPIC est constitué d'agents contractuels de droit privé, à l'exception du comptable et du directeur (les OPA étant des agents contractuels de droit public).

D - 5 - Conférer le statut de SIEG au CNPS pour l'activité « ponts de secours »

Activités publiques : non soumises au CMP et au droit de la concurrence.

Activités privées : soumises au droit de la concurrence.

Avantages :

- possibilité de déroger aux règles de la concurrence (aides possibles, éventuellement droits exclusifs) ;
- la qualification de SIEG peut être reconnue quelle que soit la forme statutaire retenue (par ex. le service universel assuré par France - Télécom, société anonyme) ;

Inconvénients :

- la consécration d'une activité comme SIEG doit résulter d'une loi (cf loi MURCEF pour l'ATESAT) ou d'un décret, et son régime doit faire l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne.

* *

*

Parmi les diverses possibilités examinées ci-dessus, il semble que le statut de service à compétence nationale soit le mieux adapté pour le CNPS. Il offre en effet une assise juridique claire et souple tout en ne nécessitant aucun changement de statut pour le personnel composant le centre.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'activité « ponts de secours », il serait souhaitable de conférer au CNPS la qualification de service d'intérêt économique général. Pour ce type d'activités (catastrophe naturelle, sinistre, dégradation accidentelle d'ouvrage, ...), le CNPS aurait la possibilité de déroger aux règles de la concurrence, ce qui permettrait ainsi de mieux légitimer le reste de son activité se situant sur le marché concurrentiel.

E - Quelles conséquences pour le CNPS ?

Si le fait de conférer le statut de SCN et la qualification de SIEG ne pose pas de problème particulier en terme organisationnel pour le CNPS, il est en revanche indispensable qu'il soit en mesure de justifier le plus clairement possible ses coûts et ses prix en distinguant en particulier les activités régaliennes et celles qui se placent sur le marché concurrentiel. A cet égard, les éléments de comptabilité analytique dont disposent le CNPS (gestion du budget et des commandes, gestion des temps passés) doivent être mieux exploités pour s'orienter à terme vers une comptabilité comparable à celle des entreprises privées.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable que le CNPS se dote d'un comité directeur et/ou d'une instance technique, notamment afin d'orienter ses activités. Ces instances seraient présidées par la DGR et associeraient, outre le HFD, d' autres organismes(SG-DRAST, DGPA, Sétra, LCPC,...).

Enfin, si un rapprochement Sétra - CNPS présente certaines difficultés, le Sétra peut apporter une aide importante au CNPS dans le domaine des ouvrages d'art (validation des procédures de montage d'ouvrage, conception d'un nouveau type de matériel, ...), mais également dans les domaines de l'informatique, la communication et la documentation. L'ensemble de ces relations doit faire l'objet d'une formalisation (sous forme de conventions par exemple).

Conclusion

En situation de crise ou de défense, le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, doit prendre des mesures pour satisfaire au mieux les demandes et les besoins exceptionnels de moyens de travaux exigés ou rendus prioritaires.

En outre, les compétences de l'État en matière d'ouvrage d'art étant situées au ministère de l'Équipement, en particulier au sein du réseau scientifique et technique, **il apparaît donc naturel et souhaitable que le CNPS reste rattaché au ministère chargé des transports.**

Pour satisfaire les besoins de travaux liés à la vie des populations et au bon fonctionnement de l'économie en cas de crise majeure, **il est demandé au CNPS d'assurer la maintenance d'un "stock dynamique" de matériels pour les besoins des "transports de défense" et d'être en mesure, le cas échéant et sur ordre, d'assurer le rétablissement d'itinéraires par la mise en œuvre de ponts de secours.**

Suite à des événements exceptionnels, des sinistres naturels ou industriels (crues, inondations, ...), le CNPS doit également être en mesure d'étudier les moyens de franchissement et de proposer le rétablissement des voies de communication routières interrompues, tant sur le réseau routier national et que sur les réseaux des collectivités locales (département, commune).

Compte tenu des moyens disponibles et de l'expérience acquise au CNPS, ses missions régaliennes se complètent par :

- **l'expertise d'ouvrages d'art provisoires existants pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés (DIR, autres administrations de l'État, collectivités locales, entreprises privées ou autres organismes) en France, en Europe et à l'étranger ;**
- **le conseil et l'assistance à l'organisation de stocks de ponts de secours dans les DOM-TOM ;**
- **la veille technique sur les moyens de franchissement provisoire et le développement et la promotion d'un savoir-faire français en ponts provisoires à l'étranger.**

Pour lui permettre d'assurer ses missions régaliennes dans les meilleures conditions possibles, le CNPS doit également avoir une activité permanente et régulière tout au long de l'année.

Ainsi, le CNPS doit être habilité pour l'étude de solutions et le montage et le démontage de matériels de franchissement pour le compte de maîtres d'ouvrages publics et privés (DIR, autres administrations de l'État, collectivités locales, entreprises privées ou autres organismes) durant la construction, la reconstruction ou la réparation d'un ouvrage ou l'exécution de toute opération de génie civil ou d'aménagement du territoire en France, en Europe et à l'étranger.

Compte tenu des missions ci-dessus définies, notamment celles qui entrent dans le champ concurrentiel, **il serait souhaitable que l'activité « ponts de secours » du CNPS soit qualifiée de service d'intérêt économique général.** Pour cela, une loi ou un décret est nécessaire, ainsi qu'une notification auprès de la Commission européenne.

S'agissant du statut juridique, le groupe de travail propose qu'il soit conféré **au CNPS le statut de service à compétence nationale.** Un décret est également nécessaire pour permettre une délégation permanente du ministre.

A terme, le CNPS devra s'orienter vers une comptabilité de type « privé » permettant de justifier ses coûts et ses prix, et de distinguer clairement les activités régaliennes de celles se situant sur le champ concurrentiel.

Il apparaît également souhaitable que le CNPS se dote d'un comité directeur et/ou d'une instance technique présidés par la DGR, notamment afin d'orienter ses activités.

Enfin, le Sétra peut apporter un aide importante au CNPS dans le domaine des ouvrages d'art et également dans les domaines de l'informatique, la communication et la documentation.

Annexe I



ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



direction
des routes

la Défense, le 31 JAN. 2005

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

à
Monsieur le vice-président du
conseil général des ponts et chaussées

objet : Centre national des ponts de secours.

affaire suivie par : Alain LASLAZ

mél. Alain.Laslaz@equipement.gouv.fr

Le centre national des ponts de secours est un service à compétence nationale dont les attributions sont définies par une décision ministérielle de 1978. Ce texte, non modifié depuis, précise « que le CNPS relève directement de l'autorité du directeur des routes et de la circulation routière ».

Trois lois récentes (loi organique relative aux lois de finances, loi relative à la sécurité civile, loi relative aux libertés et responsabilités locales) vont avoir un impact important sur le cadre d'action du centre national des ponts de secours et sur son mode de fonctionnement.

L'inspection périodique du CNPS de décembre 2003 a conduit pour sa part à des propositions d'orientation, parmi lesquelles :

mettre en place une structure de pilotage et définir les situations de crise,
préciser la finalité et les modalités d'action du CNPS en dehors des périodes de
crise,
adopter une stratégie budgétaire correspondant aux objectifs opérationnels du
CNPS.

Il convient donc d'engager une réflexion prenant en compte ces différents éléments pour redéfinir notamment :

le périmètre des missions du CNPS en situation courante et en situation de crise
les cadres administratifs et juridiques adaptés à ces activités ;
l'organisation du management et de la gestion du CNPS.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 13 51
télécopie :
01 40 81 19 30
mél : EG.DR
@equipement.gouv.fr

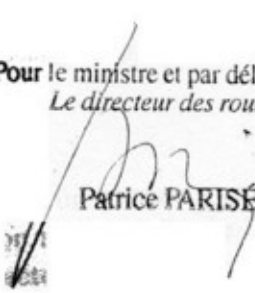
Il convient également de tenir compte des réflexions en cours concernant notamment l'avenir du réseau scientifique et technique du ministère, les parcs départementaux de l'équipement et l'organisation interministérielle de la prévention des risques et de la gestion des crises.

Afin de mener ce travail, je souhaite qu'une mission soit confiée à un membre du conseil général des ponts et chaussées.

Pour chaque sujet abordé, le titulaire de la mission devra pouvoir bénéficier du concours des directions ou services suivants : DR, DPSM, DAFAG, DAEI, HFD, SETRA et CNPS. Il pourrait prendre contact avec des responsables de collectivités gestionnaires de réseaux routiers pour mieux connaître leurs attentes éventuelles vis à vis du centre.

Il serait souhaitable que cette mission puissent faire l'objet d'un rapport d'étape et de premières recommandations en juin 2005, puis d'un rapport définitif en novembre.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur des routes,


Patrice PARISÉ

Annexe II



ministère
des Transports,
de l'Équipement,
du Tourisme
et de la Mer



**Direction générale
des routes**
sous-direction
de la gestion
du réseau

bureau des chaussées
des ouvrages d'art
et de la politique
technique

la Défense, le 24 OCT. 2005

le directeur général des routes
à
Monsieur Claude Hossard
ingénieur général des ponts et chaussées

objet : Réflexion sur les activités du CNPS
référence : Votre note d'étape du 25 juillet 2005 (Affaire n°2005-0070-01)
affaire suivie par : Michaël Toriel – R/GR-T
tél. 01 40 81 14 45, fax 01 40 81 19 30
mél. michael.toriel@equipement.gouv.fr

En réponse à votre note citée en référence, je vous fais part de mon accord sur les modalités proposées pour conduire les réflexions portant sur les activités du centre national des ponts de secours (CNPS).

Dans le contexte d'évolution que connaît actuellement notre ministère, notamment la décentralisation, je serais favorable à ce que le groupe de travail étudie le scénario consistant à un rattachement du CNPS au service d'études techniques des routes et des autoroutes (Sétra). Je ne verrais en effet que des avantages à ce que ces deux services techniques centraux mutualisent leurs moyens et compétences pour préserver et développer l'expertise du ministère dans le domaine des ouvrages d'art.

Le Sétra est actuellement dans une démarche de modification de son cadre juridique puisqu'il est en voie de devenir un service à compétence nationale. Or, il semble, à la lecture des premières orientations formulées par le groupe de travail, que ce statut adapté aux missions exercées par le CNPS dans le cadre de ses interventions de défense nationale et lors de catastrophes naturelles sur le territoire français et européen.

J'ai demandé aux deux services concernés de vous apporter toute leur collaboration pour l'étude de cette solution, de ses avantages et de ses contraintes éventuelles.

Patrice PARISÉ

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 14 75
télécopie :
01 40 81 19 30
mél : GRT.DGR
@equipement.gouv.fr

Copie à : M. le directeur du CNPS
M. le directeur du Sétra
M. le Haut fonctionnaire à la Défense
M. Claude Bois (MISOA)

Annexe III

Composition du groupe de travail

M. Hossard	CGPC
M. Bois	CGPC
M. Lechanteur	DR – GR
M. Weick	DR – GR – J
M. Finel	DR – GR – J
M. Toriel	DR – GR – T
Goudemand	Commissariat aux transports terrestres
M. Pellen	Commissaire adjoint CETPB
M. Mallet	Commissaire général adjoint aux transports
M. Attama	Commissariat aux transports terrestres
M. Pauc	Directeur du Sétra
M. Tixier	Directeur du CNPS

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45