



LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE AU SEIN DU BLOC LOCAL

Un périmètre variable pour diverses
modalités d'exercice



(((TERRITOIRES CONSEILS



SOMMAIRE

INTRODUCTION P. 4

NOTICE MÉTHODOLOGIQUE P. 5

PARTIE I UNE RÉPARTITION DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À GÉOMÉTRIE VARIABLE P. 7

I. UN CADRE JURIDIQUE AJUSTABLE QUEL QUE SOIT LE CARACTÈRE DU TRANSFERT	P. 8	II. TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE OU MUTUALISATION ? ÉVALUER LES OPPORTUNITÉS ET LES CONDITIONS DE RÉUSSITE	P. 26
A. DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION : LE TRANSFERT À TITRE OPTIONNEL OU FACULTATIF	P. 8	A. APPRÉCIER L'OPPORTUNITÉ D'UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À LA COMMUNAUTÉ	P. 26
A.1 Le choix fréquent d'un transfert de la compétence voirie à titre optionnel, lié à l'intérêt communautaire des voies concernées	P. 8	A.1 Les raisons amenant au transfert de la compétence voirie	P. 26
A.2 Les conditions de prise en charge des voies du bloc local	P. 13	A.2 Les effets résultant du transfert de la compétence voirie	P. 27
A.3 Éléments intégrés au périmètre de la compétence : des choix homogènes	P. 18	A.3 Les raisons d'un transfert partiel ou de l'absence de transfert de la compétence voirie à la communauté	P. 29
A.4 Un recours plus important à la délégation de voies départementales pour les communautés d'agglomération	P. 20	B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE AU NIVEAU INTERCOMMUNAL	P. 31
B. DANS LES COMMUNAUTÉS URBAINES ET LES MÉTROPOLIS : LE TRANSFERT À TITRE OBLIGATOIRE	P. 22	B.1 Évaluer les charges à transférer	P. 31
B.1 Un champ d'action négocié pour une compétence obligatoire	P. 23	B.2 Mettre en place des garanties d'investissement auprès des communes	P. 33
B.2 Le transfert ou la délégation de la voirie départementale aux communautés urbaines et aux métropoles	P. 24	B.3 Assurer la prise en compte des enjeux de proximité	P. 35
B.3 Attentes des communautés urbaines et des métropoles dans l'exercice de la compétence voirie	P. 25	C. LES POSSIBILITÉS D'UN EXERCICE MUTUALISÉ DE LA COMPÉTENCE VOIRIE	P. 36

PARTIE II

LA PLURALITÉ D'ACTEURS CONCERNÉS PAR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE P. 41

I. LE BESOIN DE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉ	P. 42	IV. LES IMPACTS D'UN EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE SUR LE SECTEUR PRIVÉ	P. 50
A. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS POUVOIRS DE POLICE S'EXERÇANT SUR LA VOIRIE	P. 42	A. LA PROGRESSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COMMUNAUTÉS POUR LES OPÉRATIONS SUR VOIRIE	P. 50
B. L'ASSOCIATION DES ÉLUS MUNICIPAUX À L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE	P. 45	B. UN ENJEU : PROFITER DE L'EFFET DE MASSIFICATION DES MARCHÉS EN PRÉSERVANT LES ENTREPRISES LOCALES	P. 51
II. LES LIENS POSSIBLES ENTRE BLOC LOCAL ET ENTITÉS SUPRA COMMUNAUTAIRES	P. 47		
III. LA NÉCESSITÉ DE CONSTITUER DES ÉQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES ALLIANT POLYVALENCE ET EXPERTISE	P. 48		
A. LES MODALITÉS DE TRANSFERT ET DE RÉPARTITION DES AGENTS AFFECTÉS À LA COMPÉTENCE	P. 48		
B. LA COMPOSITION D'ÉQUIPES AUX COMPÉTENCES ADAPTÉES	P. 49		
C. LA CRÉATION D'UNE CULTURE COMMUNE ENTRE AGENTS AUX PROFILS DIVERS	P. 49		

ANNEXES

P. 54

L'intérêt d'organiser la compétence voirie à l'échelle intercommunale peut être multiple. Performance dans la commande publique, dans la programmation des investissements, réalisation d'économies d'échelle et cohérence de l'aménagement du territoire intercommunal sont autant d'objectifs qui peuvent conduire au transfert de compétence à la communauté. Les modifications institutionnelles au sein des communautés (transformation en communauté urbaine ou en métropole, fusion, communes nouvelles...) peuvent également être l'occasion de s'interroger sur la prise de cette compétence.

Par-delà les attributions légales de chaque type de communautés, une complémentarité entre les actions communales et intercommunales peut être organisée, afin d'éviter une répartition rigide et inopportune de la compétence voirie au sein du bloc local. Les différents outils à vocation générale proposés par le code général des collectivités territoriales révèlent toute leur pertinence, particulièrement lorsqu'il s'agit d'impliquer l'intercommunalité dans la gestion des routes sur son territoire.

Afin de cerner au mieux la réalité de cette compétence au sein des territoires, cette étude se fonde sur les résultats d'une enquête menée conjointement par l'AdCF et Territoires Conseils auprès de communautés et de métropoles de toutes tailles. Si certaines tendances émergent, les pratiques des communautés et des métropoles en matière de gestion des routes s'avèrent riches et variées, bien que les problématiques rencontrées par chacune soient souvent partagées.

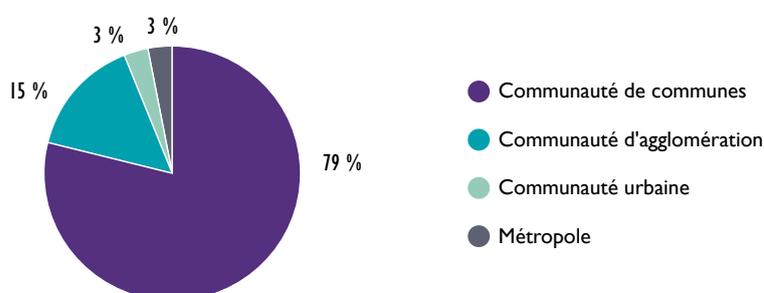
NOTICE MÉTHODOLOGIQUE

L'enquête menée par l'AdCF et Territoires Conseils à partir d'avril 2017 visait à recenser les modes d'exercice de la compétence voirie au sein des communautés et des métropoles. Le questionnaire a permis de collecter les réponses de 222 groupements, toutes catégories confondues.

La part des communautés de communes et d'agglomération répondantes est comparable à la moyenne nationale : 79 % des répondants sont des communautés de communes – un taux proche des 80 % qu'elles représentent nationalement – et 15 % sont des communautés d'agglomération, contre 17 % au niveau national. Les communautés urbaines et les métropoles sont quant à elles légèrement surreprésentées : elles pèsent chacune 3 % parmi les répondants, contre 1,2 % au niveau national pour les communautés urbaines et 1,1 % pour les métropoles.

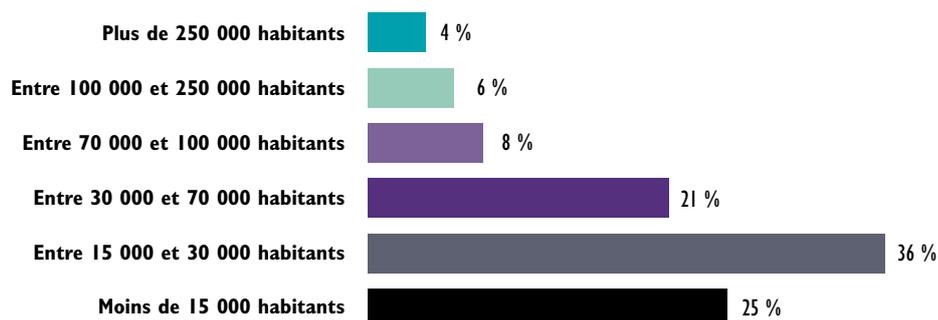
Graphique 1

RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR CATÉGORIES



Graphique 2

STRATES DÉMOGRAPHIQUES DES COMMUNAUTÉS ET DES MÉTROPOLIS RÉPONDANTES





PARTIE I
UNE RÉPARTITION
DE LA COMPÉTENCE VOIRIE
À GÉOMÉTRIE VARIABLE

UNE RÉPARTITION DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

I. UN CADRE JURIDIQUE AJUSTABLE QUEL QUE SOIT LE CARACTÈRE DU TRANSFERT

Obligatoire dans les communautés urbaines et les métropoles, la compétence voirie peut s'exercer à titre optionnel ou facultatif dans les communautés de communes et d'agglomération. Ces dernières jouissent d'une plus grande souplesse dans la détermination des conditions d'exercice de cette compétence. Les résultats de l'enquête corroborent le fait que les communautés semblent privilégier une intégration assez forte de cette compétence au niveau intercommunal, quel que soit le type de transfert prévu par la loi.

A. DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION : LE TRANSFERT À TITRE OPTIONNEL OU FACULTATIF

ATTRIBUTIONS DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION EN CAS DE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À LA COMMUNAUTÉ

La communauté est totalement libre dans la détermination de sa compétence, lorsqu'elle est exercée à titre facultatif. En revanche, si la compétence est exercée à titre optionnel, les dispositions du code général des collectivités territoriales viennent en encadrer le contenu et les modalités.

- dans les communautés de communes, quand elle est optionnelle, la compétence voirie est ainsi libellée : « *création, aménagement et entretien de la voirie* » (CGCT, art. L. 5214-16, II) ;
- dans les communautés d'agglomération, quand elle est optionnelle, la compétence

voirie est ainsi libellée : « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parc d'intérêt communautaire* » (CGCT, art. L. 5216-5, II, 1°).

Plus précisément, la mission de « création » de la voirie recouvre la construction des voies nouvelles ou l'ouverture à la circulation de voies préexistantes. L'« aménagement » peut concerner les opérations d'élargissement ou de redressement des routes, et l'« entretien » recouvre l'obligation du maintien en bon état des voies.

A.1 Le choix fréquent d'un transfert de la compétence voirie à titre optionnel, lié à l'intérêt communautaire des voies concernées

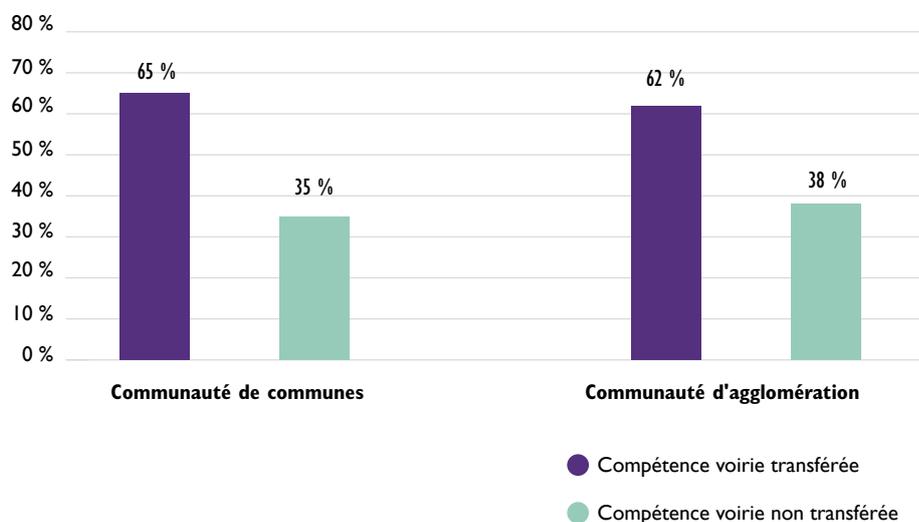
• Une compétence fréquemment exercée par les communautés de communes et d'agglomération

Parmi les communautés de communes et d'agglomération répondantes, la part de celles s'étant vu transférer la compétence voirie est significative (respectivement 65 % et 62 %, graphique n° 3), alors même que cette compétence n'est pas obligatoire.



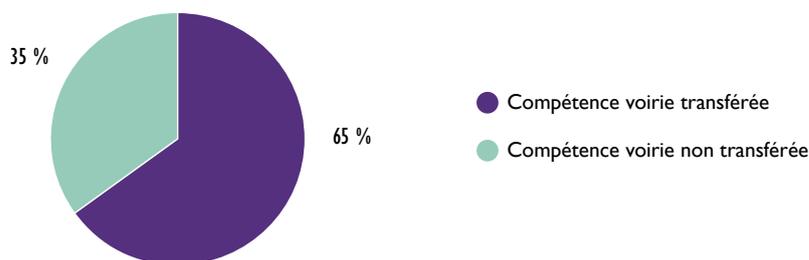
Graphique 3

TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



Graphique 4

TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



L'enquête menée montre également que la proportion des communautés de communes et d'agglomération compétentes (65 %, graphique n° 4) demeure comparable à celle observée par la DGCL avant les fusions qui ont eu lieu au 1^{er} janvier 2017 (68 %¹). Parmi les 1 237 communautés de communes et d'agglomération désormais recensées, 952 exercent la compétence voirie (77 %²). Les processus d'harmonisation de compétences n'étant pas achevés au moment de l'enquête, cela peut expliquer l'écart entre les résultats de l'enquête menée et la proportion théorique établie par le ministère de l'Intérieur.

En classant les communautés de communes et d'agglomération répondantes par strates démographiques (graphique n° 5), on observe que le transfert est à chaque fois majoritaire à plus de 60 %, à l'exception des communautés regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants.

1. Source : www.banatic.interieur.gouv.fr, 2016.

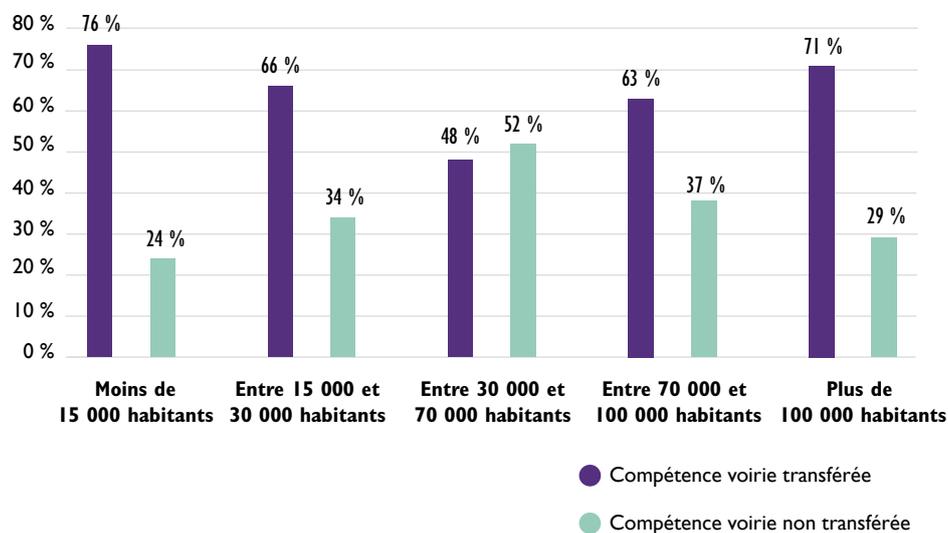


2. Source : www.banatic.interieur.gouv.fr, 2017.



Graphique 5

PART DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION AYANT OPÉRÉ UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE, SELON LEUR POPULATION



3. 66 % des communautés regroupant entre 15 000 et 30 000 habitants et 76 % des communautés dont la population est inférieure à 15 000 habitants ont transféré la compétence voirie (graphique n° 5).

4. 63 % des communautés dont la population comprend entre 70 000 et 100 000 habitants et 71 % des communautés dont la population est supérieure à 100 000 habitants ont transféré cette compétence (graphique n° 5).

Le poids démographique des communautés paraît donc influencer sur le transfert, ou non, de la compétence voirie à la communauté de communes ou d'agglomération. Pour les communautés dont la population est inférieure à 30 000 habitants, plus la population décroît, plus le transfert de compétence à la communauté est fréquent³. Pour les communautés dont la population est supérieure à 70 000 habitants, plus la population est importante, plus le transfert de compétence à la communauté augmente⁴. On distingue clairement le « V » formé sur le graphique n° 5 par les communautés ayant transféré la compétence voirie en fonction de l'importance de leurs populations respectives.

POURQUOI LES COMMUNAUTÉS COMPTANT ENTRE 30 000 ET 70 000 HABITANTS ONT-ELLES MOINS SOUVENT PRIS LA COMPÉTENCE VOIRIE ?

D'après les réponses collectées auprès des communautés regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants, le premier obstacle au transfert de compétence est d'abord le manque de solidité financière de la communauté (33 %), notamment lorsque le transfert de cette compétence entraîne la création de services ex nihilo et que des écarts très importants sont constatés entre les budgets alloués et l'état des voies des différentes communes.

En second lieu, pour 25 % des répondants, c'est la crainte d'une perte de proximité dans l'exercice de cette compétence qui freine son transfert.

Enfin, pour 17 % des répondants de cette strate démographique, le transfert de cette compétence n'est tout simplement pas une priorité de leur groupement.

Si les trois premières raisons invoquées par ces communautés sont les mêmes que pour l'ensemble des communautés n'ayant pas transféré la compétence voirie, elles n'obéissent pas au même classement. Les préoccupations d'ordre financier sont

les premières à justifier l'absence de transfert pour ces communautés, là où pour l'ensemble des groupements non compétents, la première raison invoquée est l'impératif de proximité.

Cette absence de transfert de compétence ne signifie pas automatiquement que les communes interviennent seules dans leur champ de compétence. Des solutions alternatives ont fréquemment été trouvées pour pallier les limites de l'exercice de cette compétence à l'échelle communale, sans avoir recours à un transfert. La mise en place de services communs, constitue ainsi, pour la communauté de communes du Pays des Abers, une alternative au transfert de compétence. À la communauté de communes Baugeois-Vallée, le regroupement des communes au sein d'une commune nouvelle permet de mieux exercer cette compétence qu'à une échelle intercommunale.

Il faut cependant noter que lorsque le transfert de compétence est effectué, ces communautés sont celles pour qui la part des voies transférées est la plus importante (61 %).

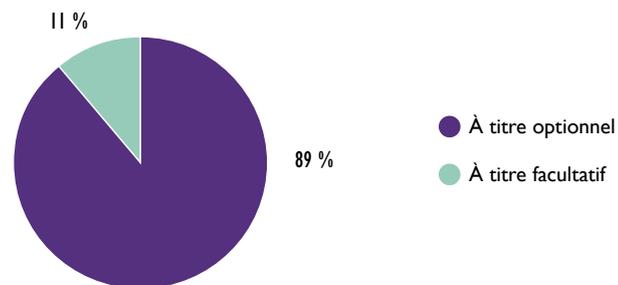


• Un transfert de compétence principalement effectué à titre optionnel

Une large majorité de communautés de communes et d'agglomération exerce la compétence voirie à titre optionnel. Seule une minorité des transferts de compétence s'opère à titre facultatif (graphique n° 6).

Graphique 6

TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À TITRE OPTIONNEL OU FACULTATIF



Le choix majoritaire en faveur d'un transfert à titre optionnel peut s'expliquer par le souhait d'être soumis à un régime juridique plus souple. En effet, ce transfert suppose que le périmètre de compétence soit défini au moyen de l'intérêt communautaire. Ainsi, les modifications à apporter à la définition de la compétence ne nécessitent que le vote favorable du conseil communautaire à la majorité des deux tiers de ses membres et non une délibération de l'ensemble des conseils municipaux⁵.

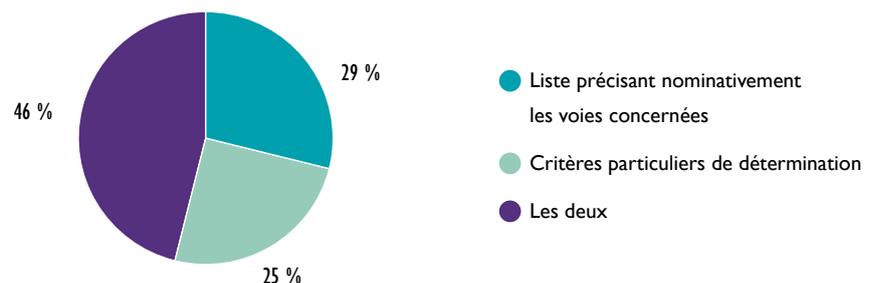
Le choix de tel ou tel type de transfert ne préjuge en rien de l'étendue de la compétence. Les communautés exerçant la compétence voirie à titre facultatif peuvent gérer une part importante du réseau. C'est par exemple le cas de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, qui gère la moitié du réseau routier de son territoire, ou encore de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville, qui exerce cette compétence, à titre facultatif, sur l'ensemble des voies communales.

• Une définition des voies d'intérêt communautaire privilégiant des critères de définition combinés à une liste de voies

Pour les communautés de communes et d'agglomération, le moyen privilégié, afin de déterminer les voies d'intérêt communautaire, est le recours à une méthode mixte conjuguant une liste de voies et des critères de définition (46 %, graphique n° 7). Dans certains cas, ce choix peut n'être que transitoire, puisqu'issu de la somme des définitions retenues par les communautés avant leur fusion.

Graphique 7

MODE DE DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION

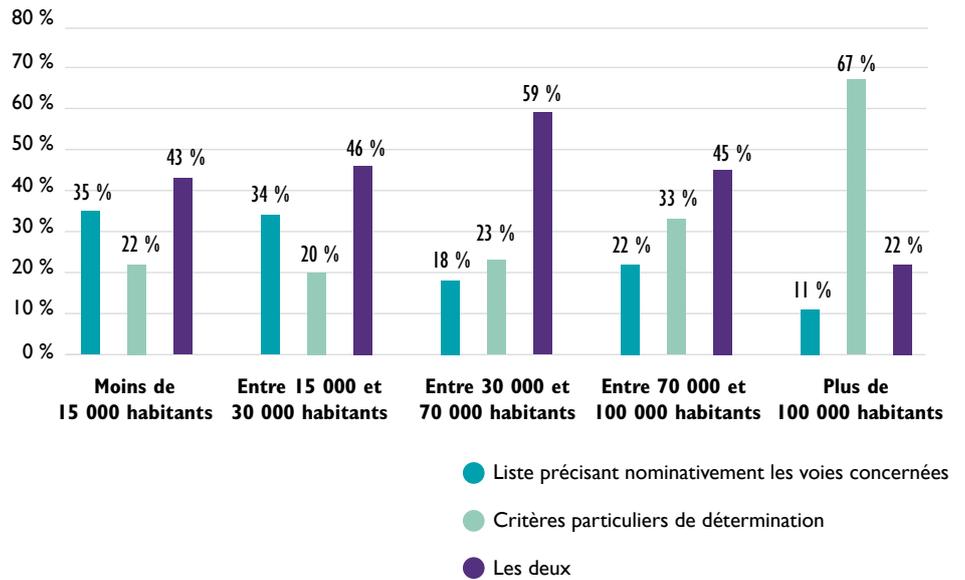


5. C'est-à-dire un vote à la majorité qualifiée des communes membres, soit deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale concernée ou la moitié des communes représentant deux tiers de la population totale, avec, de plus, l'accord obligatoire de la commune dont la population est la plus nombreuse, si celle-ci est supérieure à un quart de la population totale de la communauté.

L'analyse des méthodes de détermination des voies d'intérêt communautaire, selon la population des communautés, révèle que cette tendance se retrouve pour la majorité des strates démographiques étudiées, excepté pour les communautés de communes et d'agglomération regroupant plus de 100 000 habitants (graphique n° 8). Ces dernières s'orientent massivement vers la méthode consistant à déterminer l'intérêt communautaire des voies au moyen de critères particuliers de détermination (longueur des voies, situation géographique, fonctions assumées). Un référencement exhaustif des voies concernées peut en effet s'avérer difficile, notamment pour les communautés de taille importante.

Graphique 8

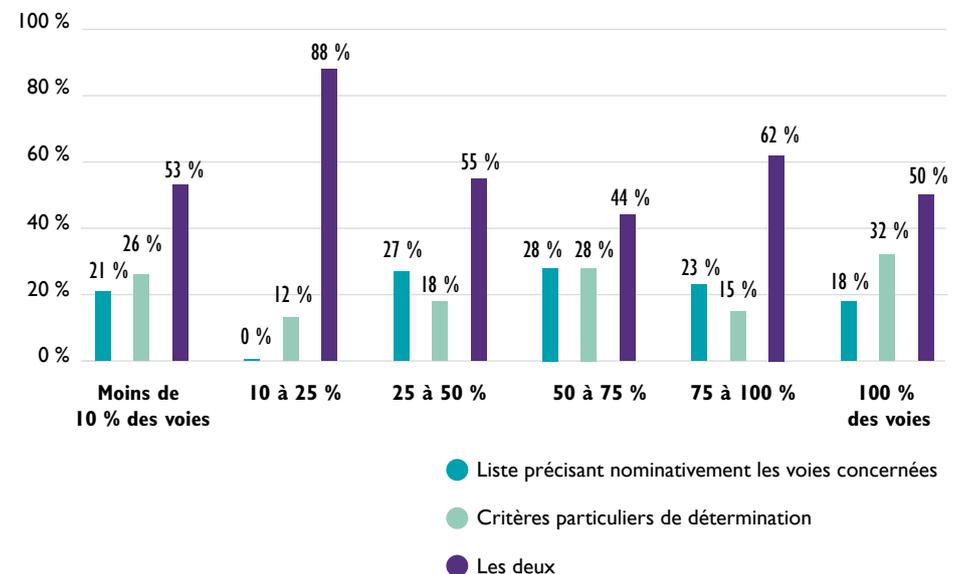
MODE DE DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



Par ailleurs, le mode de définition de l'intérêt communautaire n'est pas symptomatique du niveau d'intégration de la compétence à l'échelle de la communauté : la méthode mixte est privilégiée quelle que soit la part des voies prises en charge par la communauté (graphique n° 9).

Graphique 9

MODE DE DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE, SELON LA PART DES VOIES TRANSFÉRÉES, POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION





LE RECOURS À DES CRITÈRES OBJECTIFS POUR DÉTERMINER L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE DES VOIES

La détermination de critères objectifs de définition des voies d'intérêt communautaire peut amener à étendre la compétence communautaire. À titre d'exemple, pour la communauté de communes Médoc Estuaire, les voies déclarées d'intérêt communautaire sont celles reliant les équipements communautaires entre eux. Cette définition évolutive permet l'extension de la part des voies prises en charge selon le développement des missions portées par la communauté, sans pour autant modifier la définition des voies d'intérêt communautaire. Dès lors, si un nouvel équipement communautaire est mis en place, les voies le reliant aux autres équipements communautaires seront prises en charge par la communauté,

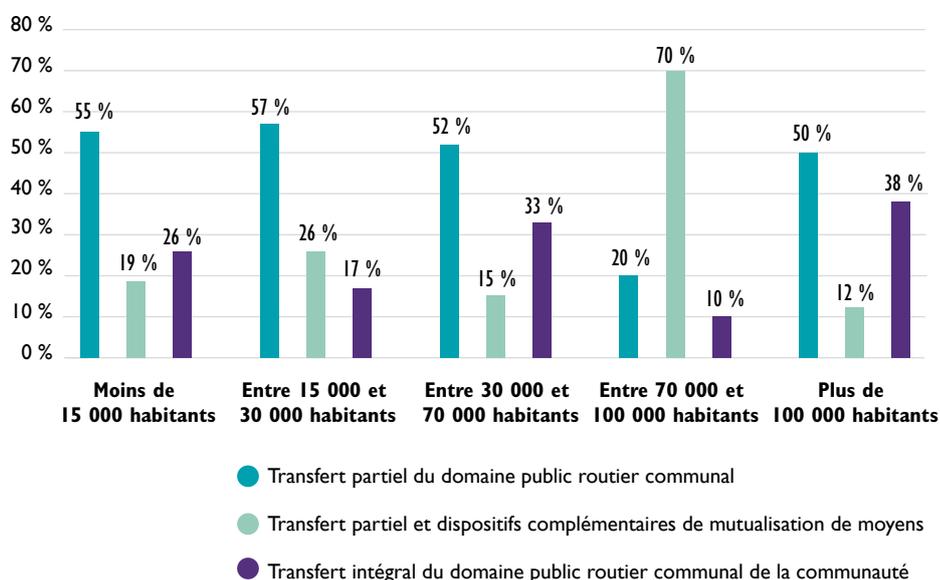
si elles ne l'étaient pas auparavant. De plus, cette définition de l'intérêt communautaire garantit une lecture cohérente de l'action intercommunale, puisque la voirie communautaire assure la desserte des équipements communautaires. D'autres communautés ont mis en place des critères de détermination dans une logique comparable. Au sein de la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord, les voies déclarées d'intérêt communautaire sont celles assurant la desserte de trois maisons ou plus. Pour cette communauté, la part des voies communautaire a donc vocation à s'adapter à l'expansion urbaine des communes membres.

A.2 Les conditions de prise en charge des voies du bloc local

La loi permet aux territoires de déterminer la part des voies à prendre en charge, ainsi que le régime de transfert des biens nécessaires à l'exercice de la compétence voirie. La tendance générale est à un transfert de compétence partiel, parfois accompagné de dispositifs complémentaires de mutualisation de moyens (graphique n° 10). Il faut noter la particularité des communautés entre 70 000 et 100 000 habitants. Elles sont en effet 70 % à avoir précisé qu'elles accompagnent le transfert partiel du domaine public routier communal de dispositifs complémentaires de mutualisation de moyens, ce qui en fait la strate de population ayant le plus recours à de tels dispositifs.

Graphique 10

ÉTENDUE DU TRANSFERT DU DOMAINE PUBLIC ROUTIER COMMUNAL AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, AVEC OU SANS DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT, SELON LEUR POPULATION

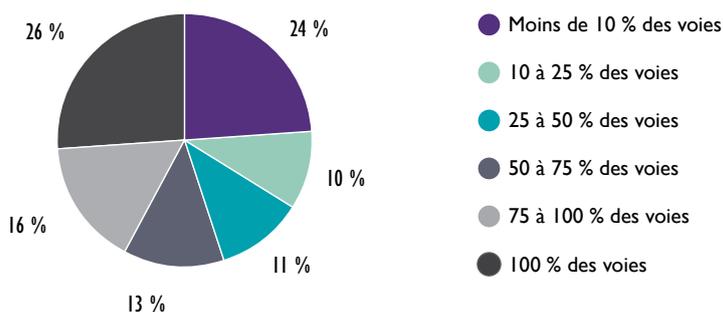


• Une tendance à la prise en charge d'une large majorité des voies

Le classement des groupements selon la part des voies qu'ils prennent en charge (graphique n° 11) montre que 42 % des communautés de communes et d'agglomération répondantes exercent leur compétence sur plus de 75 % des voies du territoire. À l'inverse, près d'un quart (24 %) n'exercent leur compétence que sur moins de 10 % des voies du bloc local.

Graphique 11

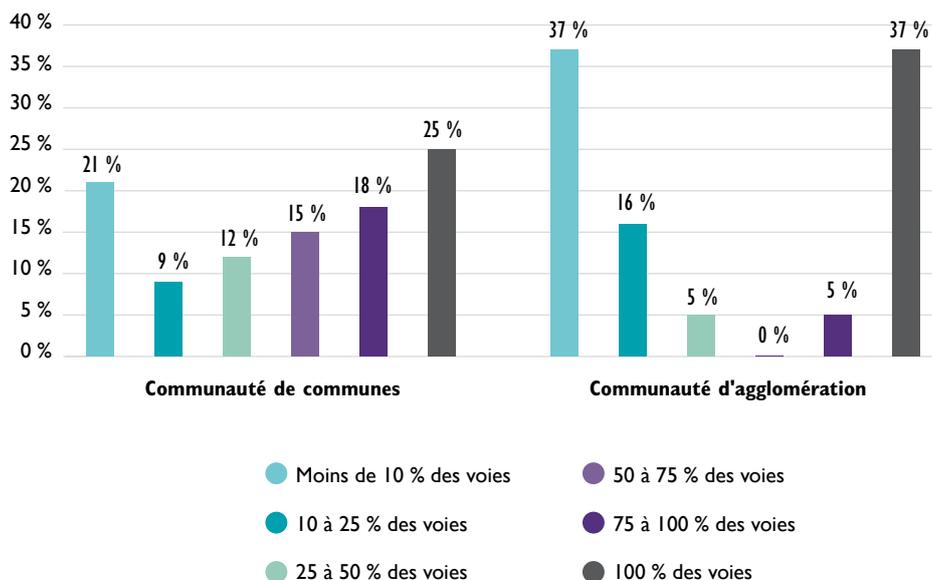
RÉPARTITION DES RÉPONDANTS SELON LA PART DES VOIES PRISES EN CHARGE PAR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION



La tendance d'une prise en charge de la majorité des voies se confirme lorsque les répondants sont classés par catégories de communautés. Respectivement 43 % des communautés de communes et 42 %⁶ des communautés d'agglomération gèrent un domaine public routier représentant 75 à 100 % des voies du bloc local⁷. Il convient de souligner la répartition quasiment binaire des communautés d'agglomération : 42 % d'entre elles exercent leur compétence sur les trois quarts ou l'intégralité des voies du bloc local⁸, et 37 % de ces communautés gèrent moins d'un dixième de la voirie communale (graphique n° 12).

Graphique 12

PART DES VOIES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



6. En cumulé.

7. Ces pourcentages sont obtenus par la somme des répondants ayant pris en charge « 75 à 100 % des voies » et « 100 % des voies ».

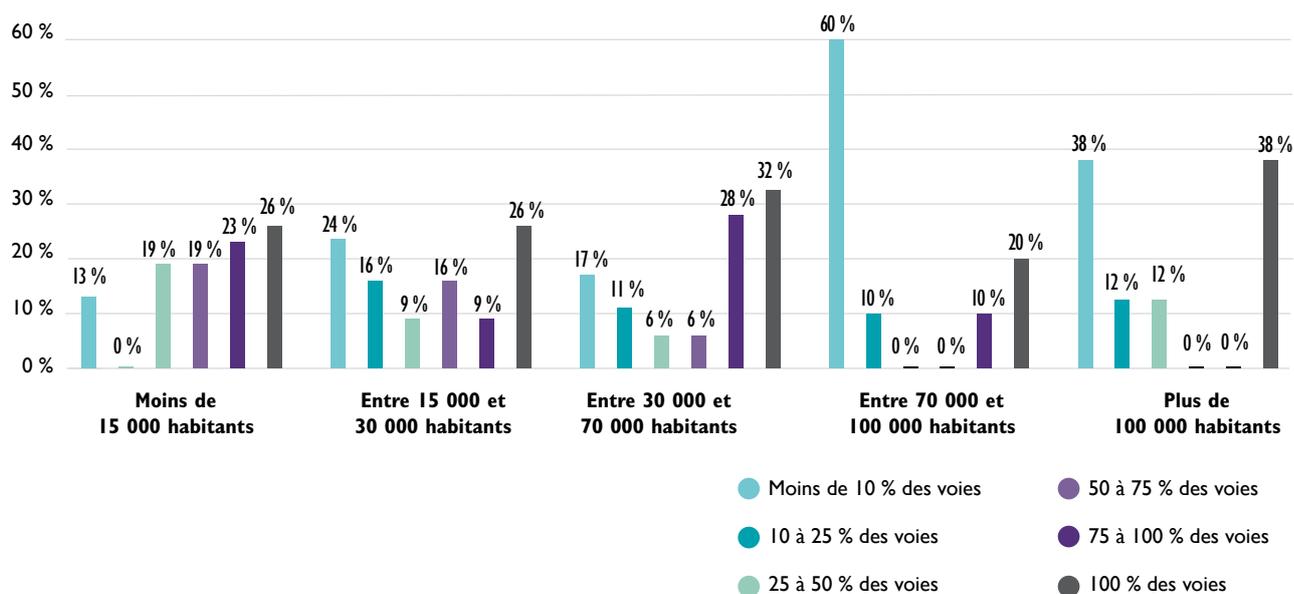
8. En cumulé.



Assez logiquement, au regard du graphique précédent (qui classait les communautés selon leur catégorie juridique), le graphique n° 13 montre que dans les communautés de communes et d'agglomération les plus peuplées (plus de 70 000 habitants), le choix porte soit sur une faible prise en charge des voies, soit sur une prise en charge étendue, avec relativement peu de communautés se trouvant dans une situation intermédiaire (25 à 75 % des voies).

Graphique 13

CLASSEMENT DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION EN FONCTION DE LEUR POPULATION, SELON LA PART DES VOIES PRISES EN CHARGE PAR LA COMMUNAUTÉ



ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ET PRISE EN CHARGE DES VOIES PAR LA COMMUNAUTÉ

L'impératif d'une égalité de traitement entre les communes peut avoir pour conséquence une prise en charge minimale des voies par la communauté. Ceci s'observe lorsque les communes compétentes n'ont pas procédé à des investissements sur leurs voies à des niveaux comparables, avant que ne se pose la question du transfert de compétence. Les communes disposant de voies en bon

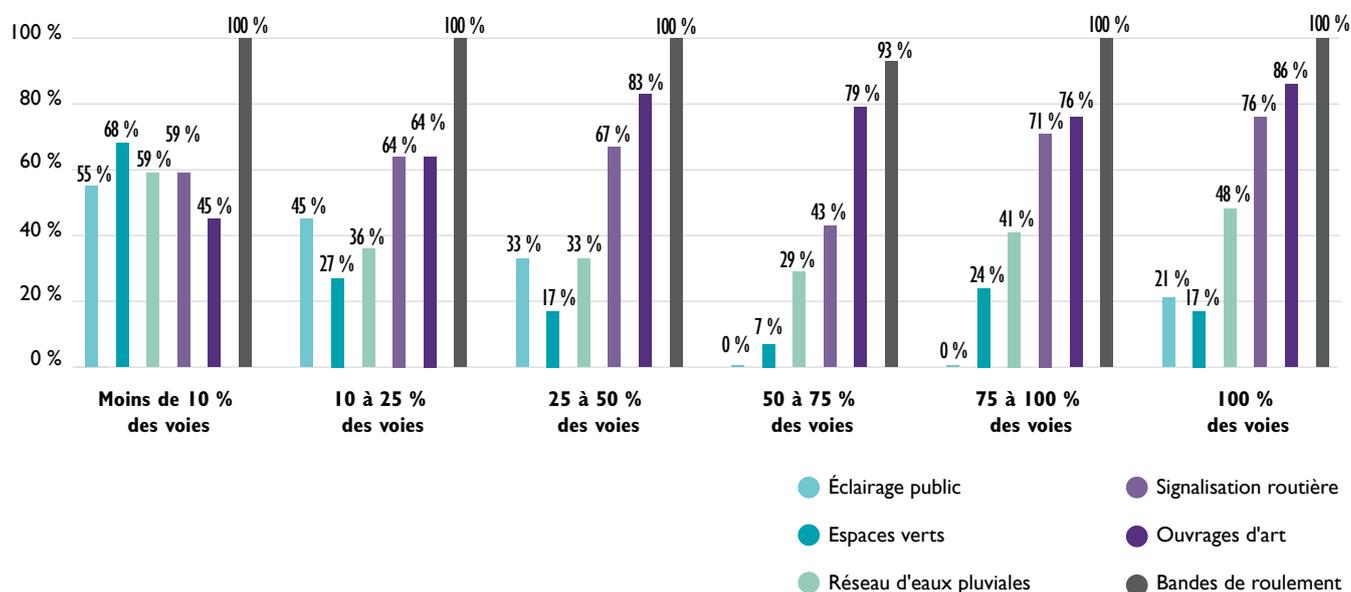
état bénéficieraient moins de l'action de la communauté si celle-ci vise d'abord une mise à niveau des routes sur le territoire intercommunal, alors que leurs attributions de compensation seraient plus fortement minorées, eu égard aux charges qui sont les leurs. La perspective de se trouver ainsi désavantagées peut les amener à privilégier un transfert restreint.

• Part des voies et des éléments de la voirie pris en charge : une tendance inversement corrélée

Le graphique ci-après montre comment l'étendue du périmètre de compétence varie selon la part des voies prises en charge par la communauté. Plus la part des voies prises en charge par la communauté est importante, plus le champ d'action se réduit.

Graphique 14

ÉTENDUE DU PÉRIMÈTRE DE COMPÉTENCE SELON LA PART DES VOIES TRANSFÉRÉES AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



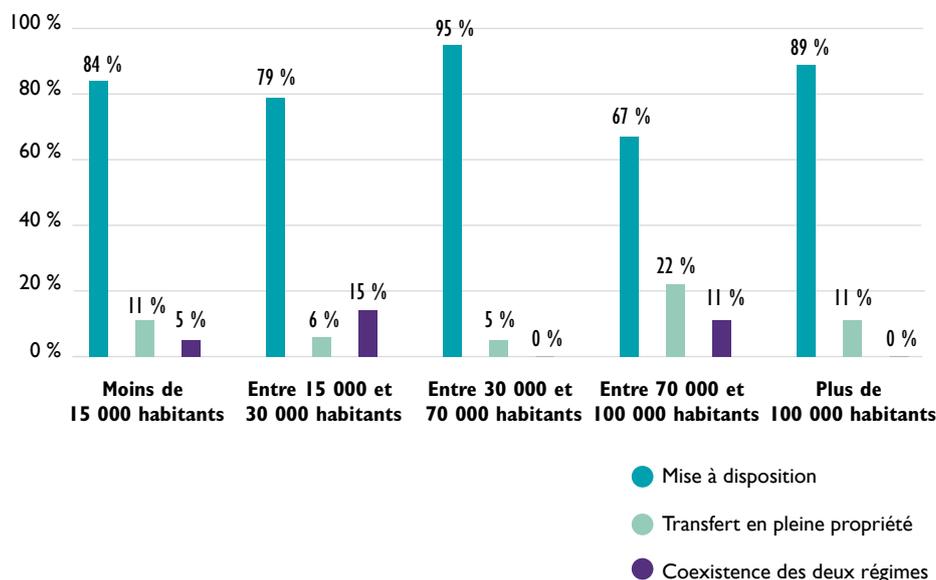
À l'inverse, plus la part des voies prises en charge par la communauté est restreinte, plus le champ d'action est étendu : les communautés ayant pris en charge moins de 25 % des voies du bloc local sont celles qui intègrent le plus d'éléments à leur périmètre de compétence, comme l'éclairage public (55 % contre 23 % en moyenne⁹) ou la gestion des espaces verts (68 % contre 27 % en moyenne¹⁰).

• La mise à disposition, régime principalement choisi pour le transfert des voies à la communauté

Dans la majorité des cas, les voies sont mises à la disposition de la communauté (graphique n° 15), régime prévu de plein droit par le code général des collectivités territoriales.

Graphique 15

RÉGIME DES VOIES DÉCLARÉES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



9. Voir graphique n° 17 « Éléments intégrés au périmètre de définition de la compétence voirie des communautés de communes et d'agglomération ».

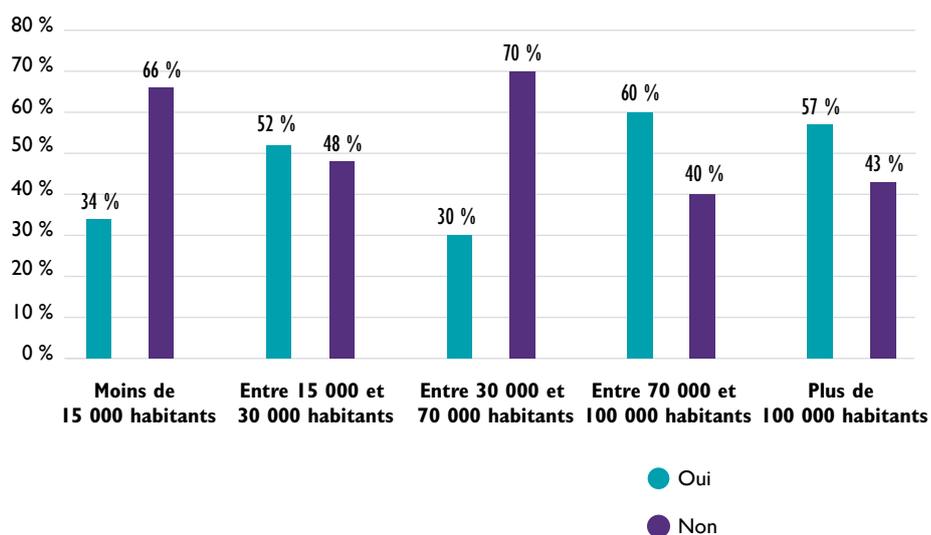
10. Idem.



Une majorité de communautés de communes et d'agglomération interrogées considérerait que le transfert automatique en pleine propriété des voies n'est pas pertinent¹¹. La prise en compte de la population des répondants permet de relativiser cette tendance : pour trois strates démographiques étudiées sur cinq, le souhait d'un transfert en pleine propriété est majoritaire.

Graphique 16

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION FAVORABLES À UN TRANSFERT EN PLEINE PROPRIÉTÉ DES BIENS DU DOMAINE PUBLIC ROUTIER COMMUNAL, SELON LEUR POPULATION



Les communautés défavorables à ce dispositif invoquent une souplesse de gestion que permet la mise à disposition. Elle serait plus adaptée pour restituer la gestion des voies aux communes lorsque l'intérêt communautaire des voies en question s'éteint.

Un autre attrait de la mise à disposition résiderait dans la conservation de la propriété des voies par les communes, ce qui assurerait leur implication quant à la mise en œuvre de cette compétence par l'intercommunalité¹².

11. Voir graphique annexe n° 3 « Avis des communautés de communes et d'agglomération quant à un transfert automatique en pleine propriété des voies ».

12. Voir graphique annexe n° 4 « Pourquoi ne souhaitez-vous pas le transfert des biens en pleine propriété ? ».

A.3 Éléments intégrés au périmètre de la compétence : des choix homogènes

ÉLÉMENTS INTÉGRÉS AU PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE SELON LE JUGE ADMINISTRATIF

ÉLÉMENTS	JURISPRUDENCE	CONTENU
Les sous-sols	CE. 15 juillet 1957, Dayre, n° 31914	Le juge administratif applique le principe posé à l'article 552 du code civil, selon lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus.
	CE. Sect., 17 décembre 1971, Véricel et autres, n° 77103, 77104, 77105, 77211	Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Les talus	CE. 9 mars 1956, Cabot, n° 15104 CE. 7 mars 1986, Mme Fichou, n° 59113	Les talus font partie du domaine public routier, dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
Les arbres	CE. 7 mars 1986, Mme Fichou, n° 59113	Les arbres qui sont plantés sur le domaine public, en bordure de la voirie, constituent une dépendance de la voie.
Les accotements	CE. 29 novembre 1961, département des Bouches-du-Rhône / Blanc, n° 51702	Les accotements relèvent du domaine public routier.
Les murs de soutènement, clôtures et murets	CE. 3 mars 1926, ville de Pontivy / Daldo, n° B5742	Ils font partie des dépendances de la voirie, dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
	CE. Sect., 12 mai 2004, commune de la Ferté-Milon, n° 192595	Si un mur de soutènement est édifié sur une parcelle appartenant à une personne privée, il ne peut en aucun cas être considéré comme faisant partie du domaine public.
	CE. 29 juin 1990, Marquassuzaa, n° 77011	La seule circonstance qu'un mur de soutènement soit nécessaire au fonctionnement ou à l'intégrité d'une voie ne suffit pas à permettre son incorporation dans le domaine public routier si la propriété d'une personne privée est avérée.
	CE. 6 avril 2016, département de l'Aude, n° 370648	Une digue qui soutient une voie est un accessoire de la voirie, sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la digue a été construite pour protéger les zones environnantes des crues.
Les trottoirs	CE. 28 janvier 1910, Robert & Rachet, n° 36183 CE. 14 mai 1975, Chatard, n° 90899	Les trottoirs établis en bordure des voies publiques sont, dans leur ensemble, des dépendances du domaine public routier.
	C. cass., Civ II, 16 décembre 1965, Caisse de sécurité sociale de Saint-Nazaire	Les pistes cyclables, mentionnées à l'article R. 431-9 du code de la route, font corps avec les chaussées en bordure desquelles elles sont établies et sont de même nature.

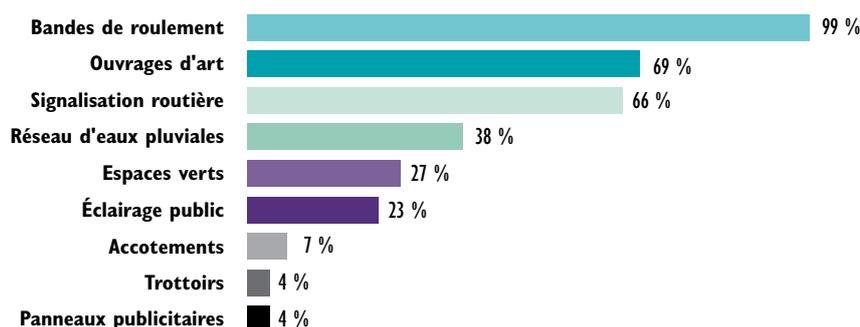
Certains éléments appartenant au périmètre de définition de la compétence voirie sont davantage intégrés que d'autres par les communautés de communes et d'agglomération (graphique n° 17).

On distingue sur le graphique n° 17 trois degrés d'intégration selon les éléments incorporés au périmètre de la compétence :

- la majorité des communautés de communes et d'agglomération a intégré les ouvrages d'art et la signalisation routière à son champ de compétence ;
- environ un quart l'a étendu à la gestion des espaces verts et de l'éclairage public ;
- seule une minorité y a intégré les accotements, trottoirs et panneaux publicitaires (moins de 10 %).

Graphique 17

ÉLÉMENTS INTÉGRÉS AU PÉRIMÈTRE DE DÉFINITION DE LA COMPÉTENCE VOIRIE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION





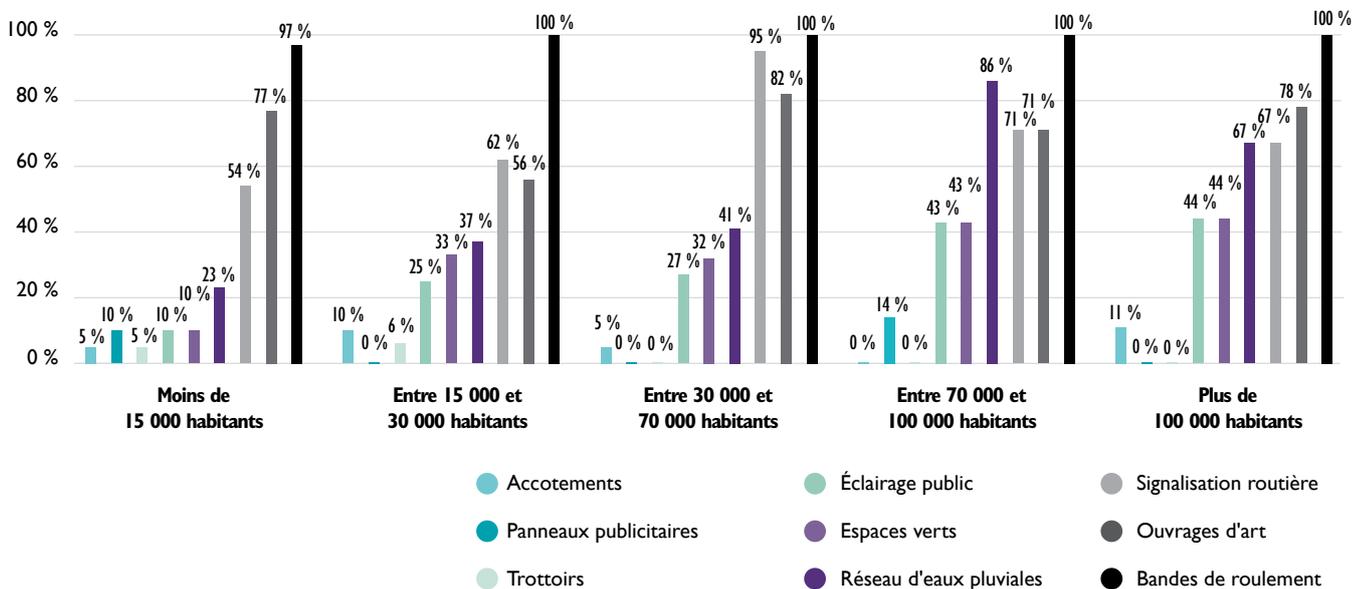
Savoir quels sont les éléments généralement intégrés au périmètre de la compétence communautaire permet de déduire ceux laissés à la charge des communes : généralement la gestion des panneaux publicitaires, des trottoirs, des accotements, des espaces verts et de l'éclairage public.

Une répartition est ainsi établie entre les éléments gérés par la communauté et ceux assumés par les communes membres. Une distinction est opérée par la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord, qui dissocie les dépendances « verticales » (signalisation, éclairage, arbres), laissées aux communes, et les dépendances « horizontales » (accotements, talus, fossés), entretenues par la communauté. D'autres communautés font varier le périmètre de leur compétence selon le type de voies. Ainsi, au sein de la communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois, la compétence ne s'exerce pas de la même manière sur les voies situées hors ou au sein de l'agglomération. Pour les voies hors agglomération, la compétence communautaire s'étend aux bordures de la chaussée, alors que pour les voies situées en agglomération, la compétence s'exerce uniquement sur le revêtement. La définition du périmètre de compétence doit aussi contribuer à la cohérence de l'action communautaire, au regard d'autres compétences. Les missions de faucardage relèvent ainsi de la communauté d'agglomération et permettent de coordonner les actions communautaires en matière de voirie et de sauvegarde de la biodiversité.

Le poids démographique des communautés n'influe pas sur l'étendue de leur périmètre de compétence. Seules des précisions isolées peuvent être relevées (graphique n° 18).

Graphique 18

ÉLÉMENTS INTÉGRÉS AU PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



La première concerne les communautés regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants, qui ont davantage intégré la signalisation routière à leur champ de compétence. La seconde concerne les communautés regroupant entre 70 000 et 100 000 habitants, pour lesquelles l'intégration de la gestion des réseaux d'eaux pluviales est plus fréquente que pour les autres communautés.

ATTENTES DES COMMUNAUTÉS ET DES MÉTROPOLIS VIS-À-VIS DU CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA COMPÉTENCE VOIRIE

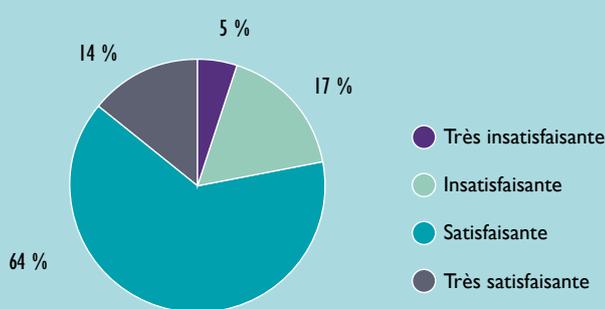
En l'absence d'une définition législative précise de la compétence voirie, le juge administratif est intervenu afin de déterminer les contours de cette compétence (voir graphique n° 17 « Éléments intégrés au périmètre de la compétence voirie selon le juge administratif »).

Bien que la majorité des communautés et des métropoles considère la définition actuelle du périmètre de compétence comme

satisfaisante, certaines ont fait part d'attentes particulières, tant sur le principe même de la définition du périmètre de la compétence voirie que sur les éléments qui la composent. Sur la question du fondement même de la définition du périmètre de compétence, on distingue deux tendances concurrentes : la première, appelant à une définition légale précise et stabilisée de l'étendue du domaine public routier ; la seconde, visant à confier une liberté complète de définition aux communautés.

Graphique 19

SATISFACTION DES COMMUNAUTÉS ET DES MÉTROPOLIS VIS-À-VIS DE LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE PAR LA JURISPRUDENCE



Au sujet des éléments susceptibles d'être considérés comme des dépendances de la voirie, certaines communautés appellent à des précisions quant à la définition exacte du domaine

public routier. Ainsi, les ouvrages d'art (pourtant intégrés au périmètre de compétence de 69 % des communautés de communes et d'agglomération répondantes), l'éclairage public (intégrés dans 23 % des cas), les espaces verts (intégrés dans 27 % des cas) et les trottoirs (4 %) font l'objet de discussions quant à leur intégration dans le périmètre de compétence transférée. Certaines définitions minimalistes du périmètre de compétence, circonscrit à la bande de roulement, peuvent alors se justifier par une volonté de laisser une partie de l'aménagement des voies aux communes qui garderaient la maîtrise de l'« esthétique » de leurs abords, alors que d'autres communautés prônent une définition plus englobante, dans un souci d'unicité de gestion.

A.4 Un recours plus important à la délégation de voies départementales pour les communautés d'agglomération

Des conventions¹³ peuvent être passées avec le département pour que celui-ci délègue aux communautés certaines compétences relatives à la voirie départementale et à ses dépendances.

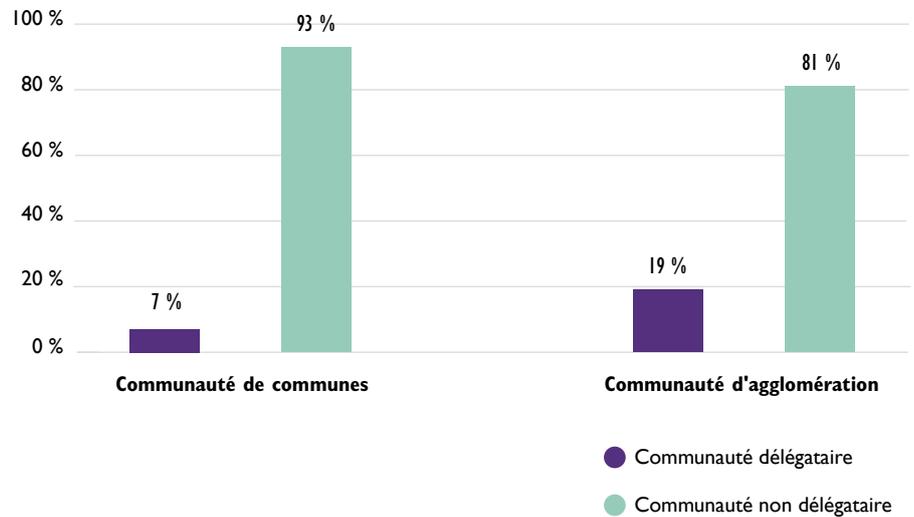
Peu de communautés de communes ou d'agglomération sont délégataires de voies départementales, mais on observe que les tendances diffèrent selon la catégorie de groupement. En effet, si seulement 7 % des communautés de communes répondantes sont délégataires de missions sur les voies départementales, 19 % des communautés d'agglomération représentées le sont.

13. CGCT, art. L. 1111-8 si l'initiative vient du département, ou L. 5210-4 si c'est la communauté qui en est à l'origine.



Graphique 20

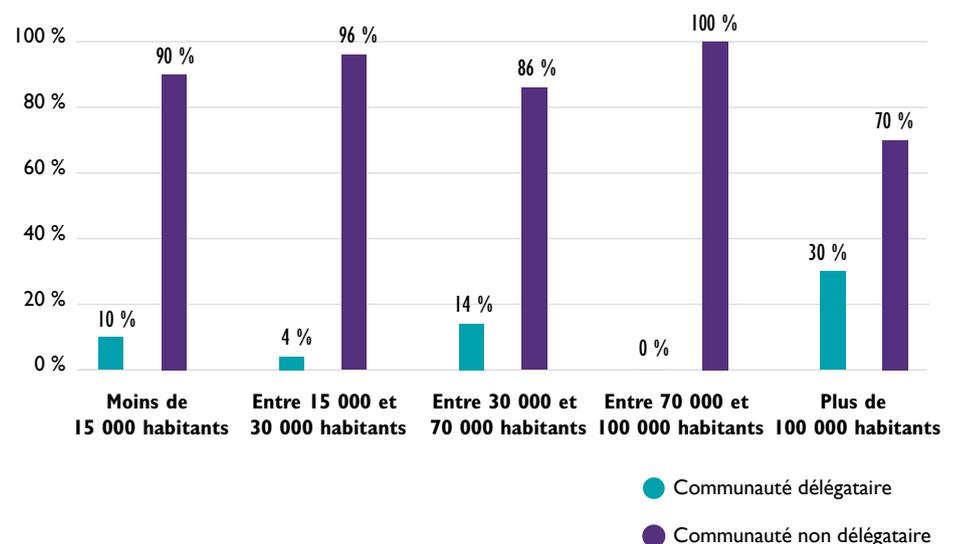
PART DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION DÉLÉGATAIRES DE VOIRIE DÉPARTEMENTALE



La lecture par catégories de groupement s'affine cependant lorsque la population est prise en compte. On observe que les communautés regroupant plus de 100 000 habitants sont davantage concernées par les délégations sur voies départementales. Il est également notable que, parmi les communautés répondantes dont la population se situe entre 70 000 et 100 000 habitants, aucune n'est délégataire.

Graphique 21

RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION DÉLÉGATAIRES DE VOIES DÉPARTEMENTALES, SELON LEUR POPULATION



L'absence de sollicitation du département et/ou son refus d'envisager une telle délégation de ses missions aux communautés expliquent en partie la faible proportion de communautés délégataires. Dans certains cas, c'est le manque de moyens humains et de matériels spécialisés qui empêche d'envisager une telle délégation.

La délégation des voies départementales à la communauté peut être concomitante de la prise de compétence au niveau communautaire. Pour la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, c'est la volonté de mutualiser les coûts relatifs à l'entretien des dépendances de la voirie départementale en agglomération qui a initié le transfert de compétence. De telles délégations peuvent aussi être mises en place afin d'assurer une cohérence dans la gestion des voies. Pour la communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois, elles évitent la complexité entraînée par une succession de gestions différentes pour un même territoire et favorisent ainsi la cohésion de l'action communautaire en matière de voirie.

L'objet des délégations varie. Elles peuvent porter sur l'entretien et l'aménagement des voies départementales en traversée d'agglomération pour les missions de déneigement¹⁴, par exemple. D'autres délégations plus ponctuelles concernent la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour des projets particuliers, comme des travaux d'investissement pour les carrefours giratoires. Les missions d'entretien de ces ouvrages peuvent être confiées à la communauté.

La communauté de communes ou d'agglomération peut aussi intervenir via des fonds de concours ou par une délégation de maîtrise d'ouvrage, afin de soutenir ses communes membres dans la gestion des missions que lui aurait potentiellement déléguées le département.

Les effets soulignés par les communautés délégataires de voies départementales relèvent d'abord de la performance de l'action communautaire. Premièrement, vis-à-vis des communes, la délégation de voies départementales à l'intercommunalité permettrait par exemple de réaliser certains aménagements souhaités par les communes, mais parfois écartés par le département. Ensuite, elles amènent à améliorer le niveau de prestation des communautés, car elles leur permettent de profiter de la mise à disposition d'agents départementaux et de l'ingénierie départementale dans les conditions prévues par la convention de délégation. Enfin, ces délégations favoriseraient certaines économies budgétaires, notamment par la mise en place de groupements de commande entre le bloc local et le département, lequel demeure gestionnaire d'autres voies par ailleurs.

B. DANS LES COMMUNAUTÉS URBAINES ET LES MÉTROPOLIS : LE TRANSFERT À TITRE OBLIGATOIRE

À la différence des communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles se voient dans l'obligation d'exercer la compétence voirie sur l'ensemble de leur territoire. L'intitulé légal et le périmètre de la compétence varient d'ailleurs selon qu'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole.

14. Bien que le déneigement relève a priori du pouvoir de police administrative générale du maire, la jurisprudence à ce sujet n'est pas encore définitivement stabilisée.



ATTRIBUTIONS DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES MÉTROPOLIS EN MATIÈRE DE VOIRIE

Les communautés urbaines

Pour les communautés urbaines ayant vu le jour avant 1999, l'intitulé légal de la compétence voirie se résume à la « voirie et (la) signalisation, (la) création et (l')entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques » (CGCT, art. L. 5215-20-1, I, 11°).

Pour les « nouvelles » communautés urbaines, la définition de la compétence voirie est intégrée à une compétence plus large, celle de la mobilité. Elle comprend : l'« organisation de la mobilité (...) ; (la) création, (l')aménagement et (l')entretien de voirie ; (la) signalisation ; (les) parcs et aires de stationnement ; (le) plan de déplacements urbains » (CGCT, art. L. 5215-20).

Les métropoles

Les métropoles ont une compétence proche de celles des communautés urbaines créées après 1999. Elles exercent les compétences « création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains » (CGCT, art. L. 5217-2). Par ailleurs, la compétence de la métropole s'étend aux voies départementales.

B.1 Un champ d'action négocié pour une compétence obligatoire

Bien que la compétence voirie soit obligatoire et son périmètre fixé par le juge administratif, les communautés urbaines et les métropoles sont amenées à déterminer avec souplesse leur champ d'intervention en la matière. La détermination du périmètre d'action exact est souvent le fruit d'une négociation avec les communes. À titre d'exemple, la question de l'intégration des espaces verts au périmètre de compétence de la métropole peut être abordée eu égard à la volonté des communes de conserver le personnel qui s'y rattache, comme au sein d'Orléans Métropole. Des enjeux financiers peuvent aussi conduire à la restitution aux communes membres de missions, afin de limiter les transferts de charges et de personnels. La métropole de Saint-Étienne a par exemple restitué à ses communes les missions de déneigement et de nettoyage, afin de modérer les transferts de charges afférents à ces missions¹⁵.

Une intégration sous conditions de certains éléments autorise une répartition plus fine des compétences entre la métropole ou la communauté urbaine et leurs communes membres. L'éclairage public peut ainsi y être intégré, à condition qu'il concourt à la sécurité des usagers, dans la suite du juge administratif qui applique ce raisonnement pour identifier les dépendances de la voirie. À la Métropole européenne de Lille, les potelets urbains sont rattachés à la compétence métropolitaine uniquement s'ils servent à réguler le stationnement. À titre d'exemple, le tableau ci-après répertorie les choix opérés par sept métropoles dans l'intégration de dépendances de la voirie dans leur périmètre.

¹⁵ Cette restitution s'est opérée lors de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.

EXEMPLES DE PÉRIMÈTRES DE COMPÉTENCE VOIRIE MÉTROPOLITAINS¹⁶

	ÉCLAIRAGE PUBLIC	ESPACES VERTS	PROPRETÉ	VIABILITÉ HIVERNALE	MOBILIER URBAIN
Rennes Métropole	OUI	NON	NON	NON	Non renseigné
Nice Côte d'Azur	OUI	NON	OUI	OUI	Non renseigné
Métropole européenne de Lille	OUI, uniquement sur les équipements situés sur les voies de liaison d'intérêt intercommunal et ceux à proximité de certains passages piétons.	NON	Non renseigné	NON	OUI, s'il est en lien avec une autre compétence métropolitaine. Tel est le cas, par exemple, des potelets sur voies si leur fonction est d'empêcher le stationnement.
Grenoble-Alpes Métropole	NON	OUI, s'ils sont situés sur l'emprise de la voirie (arbres d'alignement, terre-pleins engazonnés, ronds-points fleuris).	NON	NON	OUI pour le mobilier urbain qui participe à la sécurité des usagers : potelets, barrières, chaînes, glissières...
Montpellier Méditerranée Métropole	OUI, dès lors qu'il concourt à l'exploitation de la voie, ainsi qu'à la sécurité des usagers.	OUI, s'ils sont adjacents à la voirie et les arbres d'alignement implantés en bordure de voie.	OUI	OUI	OUI, s'il est lié : <ul style="list-style-type: none"> à la sécurité ou aux déplacements (barrières, potelets, bornes, radars pédagogiques) ; au confort des usagers : bancs, fontaines, puits et points d'accès à l'eau potable, situés sur le domaine public ; à la propreté de l'espace public : corbeilles, dispositifs canins.
Clermont Auvergne Métropole	OUI, dès lors dès qu'il concourt à la conservation et à l'exploitation de la voie, ainsi qu'à la sécurité des usagers.	OUI, s'ils sont situés sur l'emprise de la voirie (arbres d'alignement, terre-pleins engazonnés, ronds-points fleuris).	Non renseigné	Non renseigné	OUI, s'il est lié à la sécurité ou aux déplacements (barrières, potelets, bornes, radars pédagogiques).
Brest Métropole	OUI	OUI, à l'exception de ceux situés dans les équipements de compétence communale ou en accompagnement de ceux-ci.	OUI	OUI	OUI

Une difficulté soulignée par les métropoles résulte de la formulation du code général des collectivités territoriales qui, prévoyant le transfert des « *espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* »¹⁷, rend nécessaire la définition de ce qui relève de cette expression et de ce qui n'en relève pas. Une concertation avec les communes membres doit permettre de délimiter les frontières entre l'espace public métropolitain et les espaces publics demeurant communaux. Ceci n'est pas sans difficultés, notamment lorsque des tiers sont directement concernés par cette délimitation. À la métropole Rouen Normandie, les discussions ont porté, par exemple, sur la transmission ou non d'accords formés entre les communes et certains bailleurs privés concernant l'éclairage des espaces privés de ces bailleurs, assuré en partie par l'éclairage public des espaces communaux adjacents.

B.2 Le transfert ou la délégation de la voirie départementale aux communautés urbaines et aux métropoles

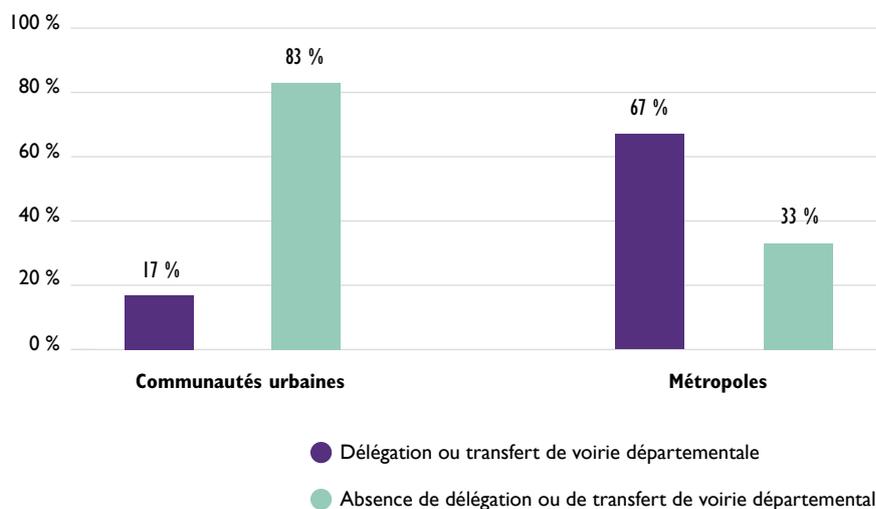
Parmi les métropoles et les communautés urbaines interrogées (graphique n° 22), on observe que seule une faible part (17 %) des communautés urbaines sont délégataires de voies départementales, à l'inverse des métropoles (67 %). La proportion de métropoles n'ayant pas encore opéré le transfert de ces voies est assez élevée (33 %). Ce résultat s'explique par les nombreuses transformations qui étaient en cours lors de l'enquête, ainsi que par la priorité donnée par la loi à la recherche d'un accord conventionnel entre la métropole et le département, à défaut de quoi, seul le transfert de la compétence (et non la seule délégation) a lieu de plein droit. Un certain délai peut également courir avant une intégration complète des voies départementales au périmètre de compétence métropolitain.

16. Source AdCF.

17. CGCT, art. L. 5217-2.



Graphique 22

COMMUNAUTÉS URBAINES ET MÉTROPOLIS POUR LESQUELLES LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE EST DÉLÉGUÉE OU TRANSFÉRÉE


Le principal enjeu opérationnel du transfert des voies départementales renvoie principalement à l'intégration des agents départementaux aux services métropolitains. Pour les communautés urbaines répondantes, la délégation de voirie départementale n'a pas entraîné de transfert ou de mise à disposition d'agents départementaux. En revanche, c'est le cas pour quatre métropoles répondantes sur six. À ce titre, les transferts de personnel peuvent être effectués en partenariat avec le département. Ainsi, pour le transfert des agents départementaux, à Bordeaux Métropole, la sélection des futurs agents avait été assurée par un jury composé de membres des services de la communauté urbaine d'alors et du département.

Des initiatives de partage d'expérience peuvent accompagner la transmission des compétences des agents départementaux aux anciens agents communaux (traditionnellement plus axés sur la relation à l'utilisateur et la réactivité). À la métropole Rouen Normandie, le partage de ces compétences a été organisé par des groupes de travail permettant l'échange d'expériences entre anciens agents départementaux et communaux. Une telle initiative permet de favoriser l'intégration des agents départementaux et, par là même, une montée en expertise des services.

Bien qu'elles soient normalement transférées à la métropole, les voies départementales peuvent demeurer sous gestion du département. Ainsi, à la métropole Aix-Marseille-Provence, une convention confie au département des Bouches-du-Rhône la gestion de la voirie départementale transférée à la métropole.

B.3 Attentes des communautés urbaines et des métropoles dans l'exercice de la compétence voirie

Les métropoles et les communautés urbaines répondantes expriment les mêmes attentes que les communautés de communes et d'agglomération sur les éléments à intégrer au périmètre de la compétence défini par le juge administratif. Certaines soulignent ainsi la nécessité d'une répartition claire des compétences entre le bloc local et le département, ainsi qu'une définition précise des accessoires de la voirie¹⁸ (espaces verts, éclairage public, par exemple).

Bien qu'elle puisse être partagée par les communautés de communes et d'agglomération, une autre problématique est relevée par les communautés urbaines et les métropoles répondantes : le degré d'intervention différent entre les voies de zones d'activité économique (ZAE) et les autres voies pour lesquelles la communauté urbaine ou la métropole sont compétentes.

18. Cf. p. 18, « Éléments intégrés au périmètre de la compétence voirie selon le juge administratif ».

Souvent, la compétence est totale dans les ZAE, alors que sur les autres voies, la gestion de certains éléments est laissée aux communes. À la métropole Rouen Normandie, les espaces verts attenants à la voirie ont ainsi été laissés aux communes, sauf dans les ZAE.

Pour ce qui est du bilan de la gestion métropolitaine ou communautaire des voies départementales, certains répondants estiment qu'elle permet une meilleure lisibilité de l'administration de la voirie pour les usagers, même s'il est encore difficile de tirer un bilan détaillé. La délégation ou le transfert des voies départementales aux communautés urbaines et aux métropoles porte aussi un enjeu politique de cohérence dans la gestion d'autres compétences, comme la mobilité ou l'aménagement de l'espace public.

II. TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE OU MUTUALISATION ? ÉVALUER LES OPPORTUNITÉS ET LES CONDITIONS DE RÉUSSITE

Bien que le transfert de la compétence voirie entraîne par principe la gestion exclusive des voies concernées par la communauté ou la métropole, des mécanismes d'exercice partagé de la compétence peuvent être mis en place entre les communes et la communauté ou la métropole. Ces outils de coopération permettent d'accompagner les transferts de compétence, qu'ils soient partiels ou intégraux, mais aussi de mettre en œuvre des initiatives communautaires, en cas d'absence de transfert. Il s'agit donc de déterminer le type d'exercice de la compétence voirie souhaité (transfert intégral ou partiel ; absence de transfert), afin de mettre en place les instruments de coopération adéquats.

A. APPRÉCIER L'OPPORTUNITÉ D'UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À LA COMMUNAUTÉ

Lors de l'enquête, les répondants ont été invités à apprécier l'opportunité du transfert ex ante (motifs du transfert) et ex post (effets du transfert). Au-delà des raisons strictement financières, les communautés se voient transférer tout ou partie de la voirie, dans une optique de rationalisation des compétences. Les principaux obstacles au transfert recensés sont la peur d'une perte de proximité et les risques financiers.

A.1 Les raisons amenant au transfert de la compétence voirie

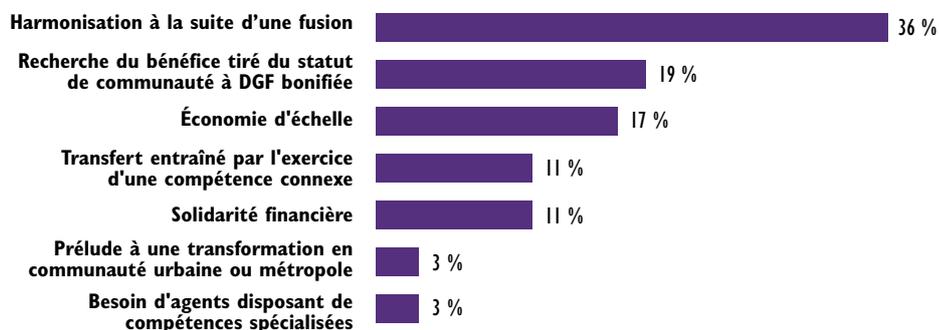
Les résultats de l'enquête indiquent que pour 36 % des communautés concernées, la première raison ayant entraîné le transfert de compétence est l'harmonisation de compétences à la suite d'une fusion (graphique n° 23)¹⁹. En cumulant les différentes raisons financières, à savoir la bonification de la DGF, les économies d'échelle et la recherche de solidarité financière, on observe que les préoccupations financières constituent le principal moteur d'un tel transfert de compétence (47 % des premières raisons ayant entraîné le transfert selon le graphique n° 23).

19. Résultats issus d'un traitement ciblé sur un échantillon de 36 répondants. Ils indiquent uniquement la première raison avancée par les communautés de communes et d'agglomération qui ont transféré la compétence voirie.



Graphique 23

PREMIÈRE RAISON AYANT ENTRAÎNÉ LE TRANSFERT DE COMPÉTENCE



L'harmonisation de compétences à la suite d'une fusion peut s'avérer difficile. Harmoniser les modalités de gestion et la définition de l'intérêt communautaire des voies peut être complexe, au point que soit figée une définition composite de la compétence voirie ne correspondant qu'à la somme des définitions retenues par les différentes communautés avant la fusion. La communauté de communes Bastides, Dordogne-Périgord a rencontré une telle difficulté à la suite de la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2013. Sur les cinq communautés de communes regroupées, une seule n'exerçait pas la compétence voirie avant la fusion. Le refus des élus de cette communauté de transférer la compétence voirie au niveau communautaire a empêché un transfert homogène de la compétence voirie à la nouvelle communauté issue de la fusion. Pour cette raison, sur le périmètre de l'ancienne communauté qui n'exerçait pas la compétence voirie, les communes continuent d'être directement compétentes. Elles ont d'ailleurs fait le choix de ne pas recourir aux services mis en place par la communauté dans ce domaine au profit d'autres communes membres. À ce propos, la mutualisation qui y existe en matière de voirie prend différentes formes : outre ces services communautaires bénéficiant à certaines communes, trois communes ont conservé un centre technique, qui est aussi utilisé par la communauté ou par d'autres communes membres.

A.2 Les effets résultant du transfert de la compétence voirie

Pour 37 % des communautés répondantes²⁰, le premier effet du transfert de compétence est une meilleure cohérence de l'action de la communauté. La cohésion de l'action intercommunale est renforcée, tant dans l'exercice de cette compétence (meilleure coordination des travaux) que dans l'articulation de cette compétence avec d'autres :

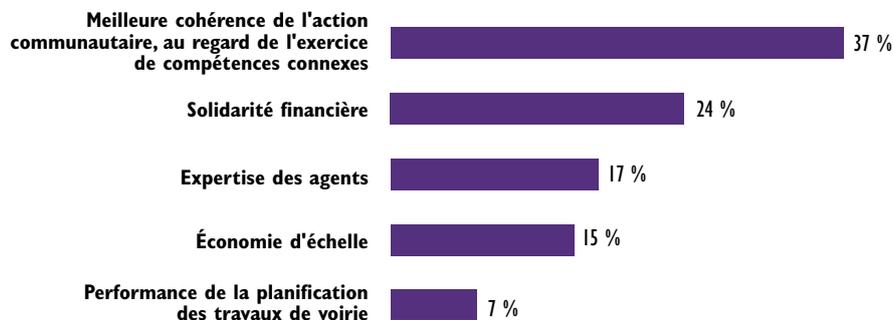
- développement économique ;
- collecte des déchets ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- eau ;
- assainissement.

Pour certaines communautés répondantes, l'exercice de la compétence voirie a par exemple facilité l'extension de la compétence communautaire à l'éclairage public. Il est de plus souligné que la prise de compétence voirie permet un renforcement de l'esprit communautaire par une approche plus large du territoire.

20. Soit 42 répondants.

Graphique 24

PREMIER EFFET DU TRANSFERT MENTIONNÉ PAR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



Toutefois, dès lors qu'une meilleure solidarité financière et des économies d'échelle sont cumulées, les conséquences financières deviennent les effets les plus soulignés (39 %). La prise de compétence voirie a des effets financiers conséquents, au point qu'il s'agit pour certaines communautés du premier poste de dépense budgétaire. Dans certains cas, elle a pu engendrer une réduction du périmètre de la voirie intercommunale, afin de rétablir l'équilibre entre les ressources transférées et les charges afférentes à cette compétence. Dans d'autres cas, une mauvaise évaluation des charges a amené la communauté à solliciter les communes, afin de pallier le manque de ressources nécessaires à l'exercice de cette compétence. À la suite d'une sous-évaluation des charges à transférer, des demandes de fonds de concours aux communes membres ont ainsi été formulées par la métropole de Dijon pour les grandes opérations d'investissement. Une bonne évaluation des charges à transférer est donc un préalable nécessaire à la réussite du transfert de la compétence voirie.

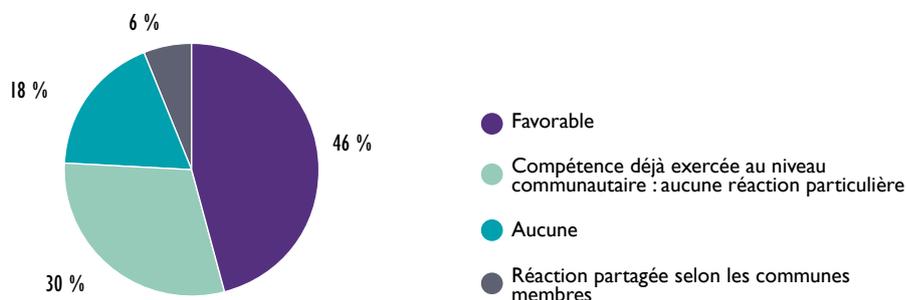
Le transfert de personnel et la mise en place des nouvelles équipes par la communauté peuvent aussi avoir des effets significatifs sur l'expertise des agents (17 %) et l'efficacité des services. À ce titre, par une meilleure mise en commun des compétences des agents et de leur spécialisation, la communauté de communes Bastides, Dordogne-Périgord a constaté une augmentation du rendement des services opérationnels de 10 à 15 %, entraînant ainsi une baisse du coût d'entretien des voies.

Dans certains cas, le transfert de la compétence voirie a également permis une amélioration des techniques d'entretien, désormais choisies par des techniciens spécialisés et non plus par les seuls élus municipaux. Les réponses complémentaires des communautés indiquent que le transfert de la compétence voirie permet une meilleure visibilité de l'action intercommunale et un renforcement du lien opérationnel avec les communes.

Les réactions des élus municipaux à la suite du transfert de la compétence voirie sont généralement positives (46 %, graphique n° 25).

Graphique 25²¹

RÉACTION DES ÉLUS MUNICIPAUX AU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION

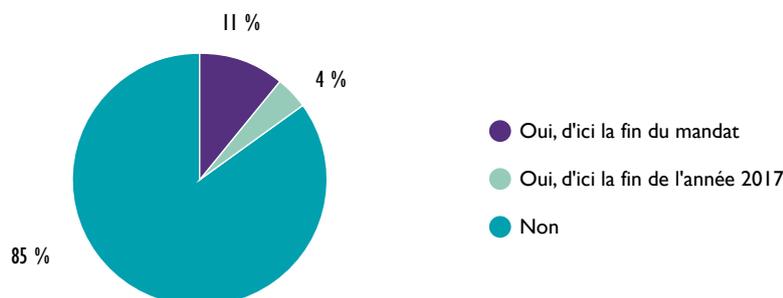


A.3 Les raisons d'un transfert partiel ou de l'absence de transfert de la compétence voirie à la communauté

La majorité des communautés de communes et d'agglomération répondantes, n'exerçant pas la compétence voirie, n'envisagent pas son transfert (85 %, graphique n° 26).

Graphique 26

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION ENVISAGEANT LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE



Pour les communautés n'ayant pas opéré le transfert de la compétence voirie, mais qui l'envisagent (graphique n° 26), la première raison motivant ce projet est la recherche de cohérence dans l'action communautaire. Ce sont les répondants pour lesquels le transfert serait également entraîné par l'exercice d'une compétence connexe. La perspective d'un transfert s'explique aussi par une volonté de mutualiser les moyens communaux, afin de faire face aux difficultés financières rencontrées par les communes depuis la fin de l'ATESAT²². Par ailleurs, des considérations budgétaires relevant de la majoration du coefficient d'intégration fiscale motivent aussi une telle démarche. D'autres motifs peuvent apparaître, comme la volonté de mettre en place un nouveau projet communautaire, plus intégré. D'autres considèrent la voirie comme un relais de développement efficace pour une politique de tourisme plus ambitieuse. Enfin, pour certaines, ce transfert apparaît pertinent pour la création d'un réseau de pistes cyclables.

21. NB : exercice « supra-communal » : par un syndicat par exemple.

22. Assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Il s'agit d'un soutien technique offert par les services de l'État aux communes de taille modeste, en matière d'habitat, de voirie et d'aménagement, et supprimé le 1^{er} janvier 2014.

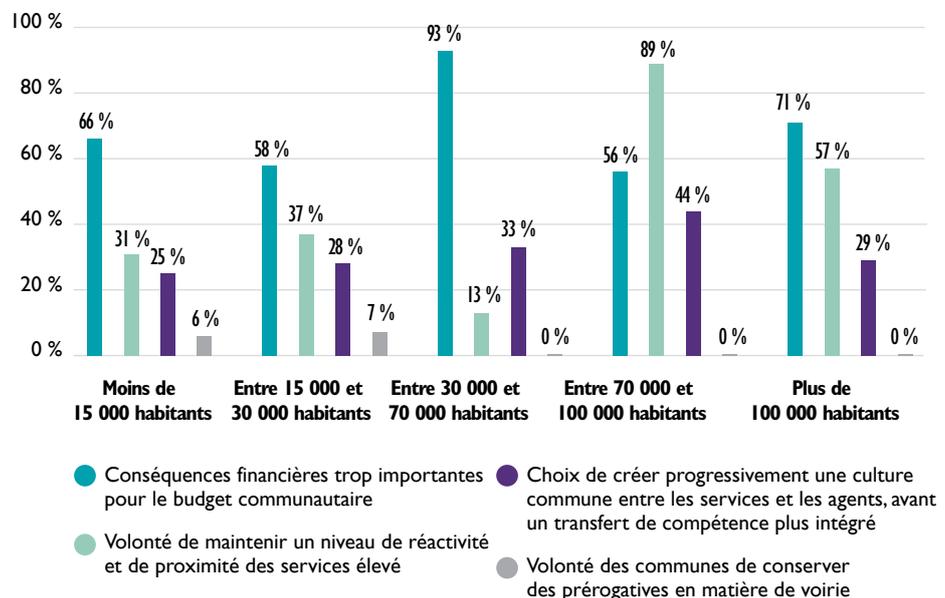
Certains transferts à venir, enfin, relèvent de conjonctures particulières : la prise de la compétence voirie par la communauté peut être :

- la conséquence d'une fusion de communautés²³ ;
- le résultat d'un transfert de droit à la nouvelle communauté de la compétence exercée préalablement par un syndicat dissous en raison d'une évolution de périmètre, par exemple ;
- la volonté d'une révision globale de la gestion des voies ;
- la recherche d'une optimisation du matériel²⁴.

On observe que les enjeux financiers et les préoccupations liées au maintien de la proximité demeurent les principales raisons de la mise en place d'un transfert partiel ou de l'absence de transfert de la compétence voirie (graphiques n° 27 et n° 28).

Graphique 27

MOTIVATIONS D'UN TRANSFERT UNIQUEMENT PARTIEL DE LA COMPÉTENCE VOIRIE POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



Les deux premières justifications d'un transfert partiel sont, d'une part, la lourdeur présumée des conséquences financières sur le budget communautaire (première proposition soulevée dans la majorité des strates démographiques étudiées, excepté pour les communautés regroupant entre 70 000 et 100 000 habitants) et, d'autre part, la volonté de maintenir un niveau de réactivité et de proximité des services élevé (deuxième proposition soulevée par les communautés, excepté pour les communautés regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants).

Le souci de la proximité se révèle être la raison majoritairement soulevée par les communautés concernées pour justifier l'absence de transfert de la compétence voirie (graphique n° 28), hormis pour les communautés regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants, pour lesquelles ce choix est davantage justifié par un manque de solidité financière de la communauté. Cette raison est d'ailleurs invoquée dans un second temps par les communautés des autres strates démographiques.

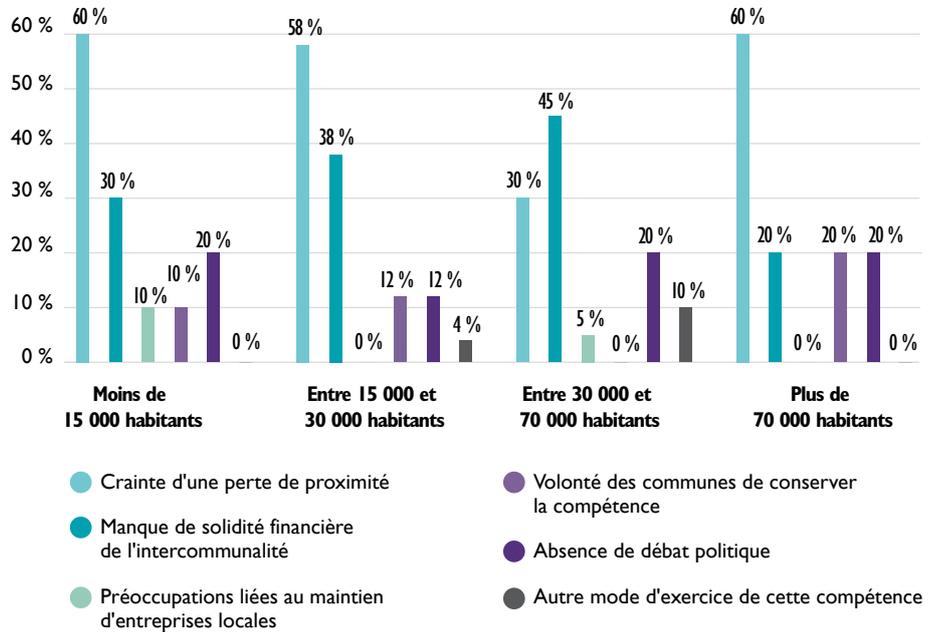
23. Voir graphique n° 23 « Première raison ayant entraîné le transfert de compétence ».

24. La communauté d'agglomération Porte de l'Isère a ainsi lancé une politique de rénovation sur l'ensemble de ses voies à la suite de sa création et du transfert de compétence qui en a résulté.



Graphique 28

RAISONS DE L'ABSENCE DE TRANSFERT POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



B. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

Afin de mettre en place un exercice adapté de la compétence voirie au sein du bloc local, il convient de préparer au mieux le transfert de la compétence voirie, en levant les obstacles relevés ci-dessus. L'évaluation des charges à transférer et l'instauration de mécanismes de garantie (financières ou de services) figurent parmi les solutions inévitables, de même que le maintien d'un service de proximité.

B.1 Évaluer les charges à transférer²⁵

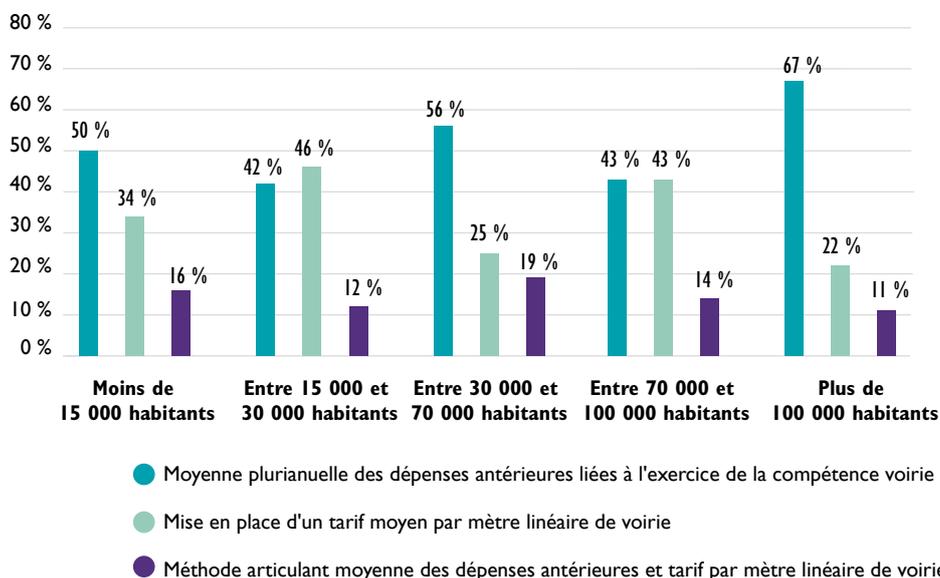
• Une moyenne pluriannuelle des charges antérieures privilégiée

Les méthodes d'évaluation des charges avant le transfert de la compétence voirie peuvent varier et se conjuguer. À ce titre, la méthode privilégiée semble être le calcul d'une moyenne pluriannuelle des dépenses antérieures effectuées par les communes en matière de voirie (graphique n° 29), excepté pour les communautés regroupant entre 15 000 et 30 000 habitants, pour lesquelles la méthode la plus répandue est la mise en place d'un tarif moyen par mètre linéaire de voirie.

25. Pour approfondir : guides AdCF-Territoires Conseils, « Transfert de compétence et CLECT », et « Les transferts de charges en matière de voirie », Intercommunalités n° 216, janvier 2017, p 8.

Graphique 29²⁶

MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES, POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



On remarque par ailleurs que, pour chaque type de communautés étudiées, entre 10 et 20 % des communautés emploient une méthode mixte conjuguant moyenne pluriannuelle des dépenses antérieures et tarif par mètre linéaire de voirie.

Une articulation des méthodes d'évaluation selon le type de charge étudiée (dépenses de fonctionnement ou d'investissement) est possible. Ainsi, certaines communautés privilégient l'une ou l'autre des méthodes, selon la nature des charges à transférer. À titre d'exemple, Metz Métropole a conjugué une moyenne pluriannuelle des charges pour l'évaluation des dépenses de fonctionnement et l'élaboration d'un tarif par mètre linéaire pour les dépenses d'investissement.

Les deux méthodes légales de calcul des charges transférées, moyenne pluriannuelle des dépenses antérieures et élaboration d'un tarif au linéaire de voirie, sont complétées parfois par d'autres indicateurs spécifiques. La métropole Nice Côte d'Azur a ainsi élaboré un coefficient intégrant une moyenne pluriannuelle des dépenses effectuées et le coût de l'amortissement du patrimoine transféré. Dans le même esprit, Rennes Métropole a évalué les charges transférées selon les dépenses autofinancées par les communes sur une période déterminée : les charges transférées ne s'élevaient ainsi qu'au montant des dépenses hors emprunt.

• La problématique d'une évaluation sincère des dépenses antérieures

L'élaboration d'une moyenne pluriannuelle des dépenses engagées antérieurement par les communes peut se fonder sur un déclaratif de ces dernières. La sincérité de l'évaluation est au besoin certifiée par un assistant à maîtrise d'ouvrage, missionné par la communauté, comme au sein de la communauté urbaine du Grand Dijon (avant que celle-ci ne devienne métropole). L'évaluation des charges par les communes et l'assistance à maîtrise d'ouvrage lui a permis d'initier une négociation, commune par commune, sur les charges à transférer.

Avant de parvenir à un transfert plein et entier de la compétence voirie, certains territoires ont privilégié une période de conventionnement avec les communes membres, qui a eu pour effet de confirmer la sincérité des charges déclarées par les communes au titre de l'exercice de cette compétence. Le code général des collectivités territoriales permet en effet aux communautés de conclure des conventions par lesquelles elles confient à leurs communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs

26. Voir graphique annexe n° 5 « Méthode de détermination des charges transférées, pour les communautés de communes, selon leur population ».



attributions²⁷. Les périodes de conventionnement entre la communauté et les communes, notamment dans le cadre d'une évolution de la communauté vers un statut entraînant l'exercice obligatoire de la compétence voirie, sont l'occasion de comparer l'estimation des charges transférées à la valeur des prestations effectuées par les communes pour la communauté.

Afin d'éviter toute erreur dans l'évaluation des charges d'investissement à transférer, la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord a établi la rénovation des voies comme préalable obligatoire à tout transfert ou restitution. Un tel engagement permet d'éviter un accroissement non prévu des dépenses d'investissement, dû à la nécessité de remettre en état les voies transférées, et prévient en partie les risques de mauvaise évaluation des charges. La prévisibilité des dépenses à opérer est un élément important dans la programmation des travaux à effectuer. La durée de viabilité des voies se prêtant particulièrement bien à une programmation pluriannuelle des travaux, tout surcoût non prévu viendrait nuire à l'équilibre d'une telle programmation. Cette communauté de communes prévoit ainsi une planification du renouvellement de l'ensemble de ses voies sur une période de douze ans, ce qui correspond à la durée d'usage normal d'une voie²⁸.

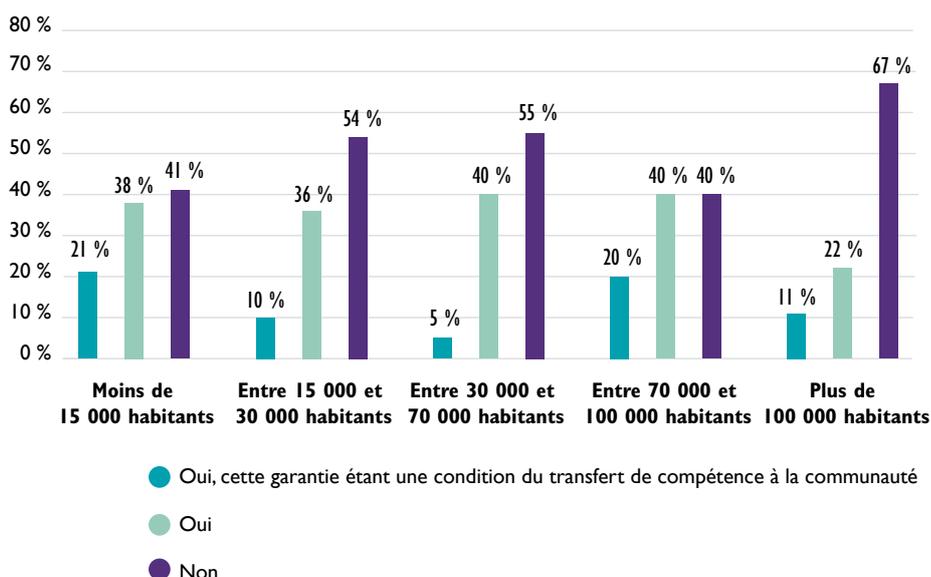
Pour assurer une prévisibilité du coût d'entretien de la voirie, les prestations de services effectuées entre les communes et la communauté ou la métropole peuvent être indexées sur les prix des prestataires privés. Saint-Étienne Métropole a mis en place ce mécanisme d'indexation, afin d'anticiper une possible externalisation des services fournis actuellement par certaines de ses communes membres, au titre d'un conventionnement transitoire.

B.2 Mettre en place des garanties d'investissement auprès des communes

La part des communautés de communes et d'agglomération accordant des garanties d'investissement à leurs communes membres varie selon leur poids démographique. Elle n'est majoritaire que pour les communautés regroupant moins de 15 000 habitants et entre 70 000 et 100 000 habitants (graphique n° 30). À l'inverse, une grande majorité des communautés regroupant plus de 100 000 habitants n'offre pas de telles garanties à leurs communes membres (67 %).

Graphique 30

ENGAGEMENT DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION À MAINTENIR UN INVESTISSEMENT MINIMAL AUPRÈS DE LEURS COMMUNES MEMBRES, SELON LEUR POPULATION



27. CGCT, art. L. 5214-16-1 pour les communautés de communes, L. 5215-7 pour les communautés d'agglomération, L. 5216-7-1 pour les communautés urbaines et L. 5217-7 pour les métropoles.

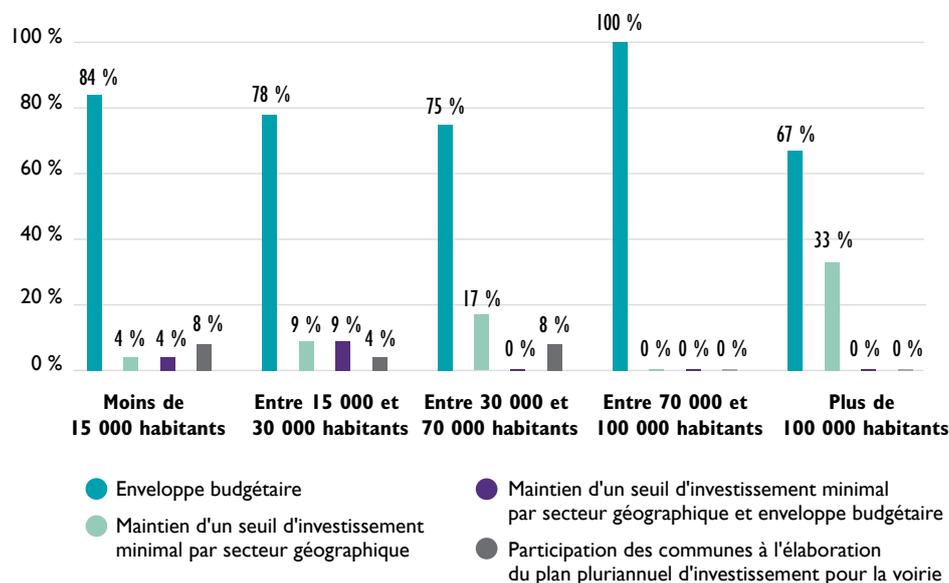
28. Selon les usages et les types de trafics routiers, une voie a une durée de vie comprise entre huit et douze ans. Voir graphique annexe n° 7 « Cycle de vie d'une route » et guide pratique « GEPUR : Gestion et entretien du patrimoine urbain et routier - Méthodes, outils et techniques, Volet n° 1 : Routes interurbaines et traverses d'agglomérations », mis en ligne par l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDDRIM) - www.iddrim.com/



Le moyen privilégié à cette fin demeure principalement le recours à des enveloppes budgétaires (graphique n° 31). Le recours à ce moyen est répandu dans la majorité des strates démographiques étudiées (entre 67 et 100 % des communautés par strates).

Graphique 31

GARANTIES FINANCIÈRES ACCORDÉES PAR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION À LEURS COMMUNES MEMBRES, SELON LEUR POPULATION



Cependant, les pratiques assurant des garanties d'investissement aux communes ne sont pas nécessairement de nature financière. Dans certaines communautés, des **garanties politiques** de résultats sur le **bon entretien et le maintien en bon état des voies** sont parfois suffisantes. Il est aussi envisageable de mettre en place des **garanties de négociation** : la possibilité laissée aux communes de venir amender les programmes de travaux et d'entretien leur permet indirectement de prendre part à la détermination de l'investissement communautaire sur la voirie. Au sein de la Métropole européenne de Lille, les communes sont à l'initiative d'amendements à la programmation des travaux sur les voies et au financement de la compétence voirie en général. Cette faculté laissée aux communes de formuler des demandes d'investissement, si elle n'est pas une garantie budgétaire au sens strict, leur permet d'initier certains investissements sur leur territoire.

La **mise en place de fonds spécifiquement alloués aux opérations sur voirie**, à destination des communes, est aussi un dispositif établi par les communautés et les métropoles. À Bordeaux Métropole, un fonds d'intervention communal, piloté par les communes (accompagnées par les services métropolitains), est destiné à la programmation d'investissements sur les voies. Il est par ailleurs possible, pour la communauté ou la métropole, de déléguer une partie de leur budget aux communes. La répartition de ces fonds peut donner lieu à des règles de répartition particulières, comme c'est le cas au sein de la métropole Nice Côte d'Azur. Elle alloue des fonds pour les opérations de voirie, selon le linéaire de voirie déclaré par la commune, son potentiel fiscal, le nombre d'habitants et ses capacités d'investissement.

L'établissement de **garanties au regard des investissements antérieurs** des communes par la communauté ou la métropole est aussi envisageable. À ce titre, Rennes Métropole a fixé un seuil d'investissement par secteur géographique assurant un budget à hauteur de 90 % des dépenses communales antérieures, portant sur la voirie. L'intérêt d'une répartition par secteur de cette garantie budgétaire est de permettre aux communes d'un même secteur de pouvoir en moduler l'usage et la répartition dans le temps.

Dans une optique moins sectorielle, des aides d'investissements en matière de voirie peuvent être intégrées à des **programmes d'investissement globaux**. Les programmes de co-développement, mis en place par la métropole bordelaise et ouverts à tout type d'investissement relevant des compétences métropolitaines, visent à garantir l'investissement de la métropole sur les territoires des communes membres. Pour ce qui est d'un investissement sur voie, il doit concerner les routes assurant la liaison entre deux communes membres.



Cette garantie d'investissement peut aussi cibler des **opérations précises**. Certaines communautés créent des fonds de concours avec leurs communes membres pour les travaux de sécurité routière. La métropole Nice Côte d'Azur prévoit ainsi des enveloppes budgétaires spécifiquement orientées vers ce type d'opération.

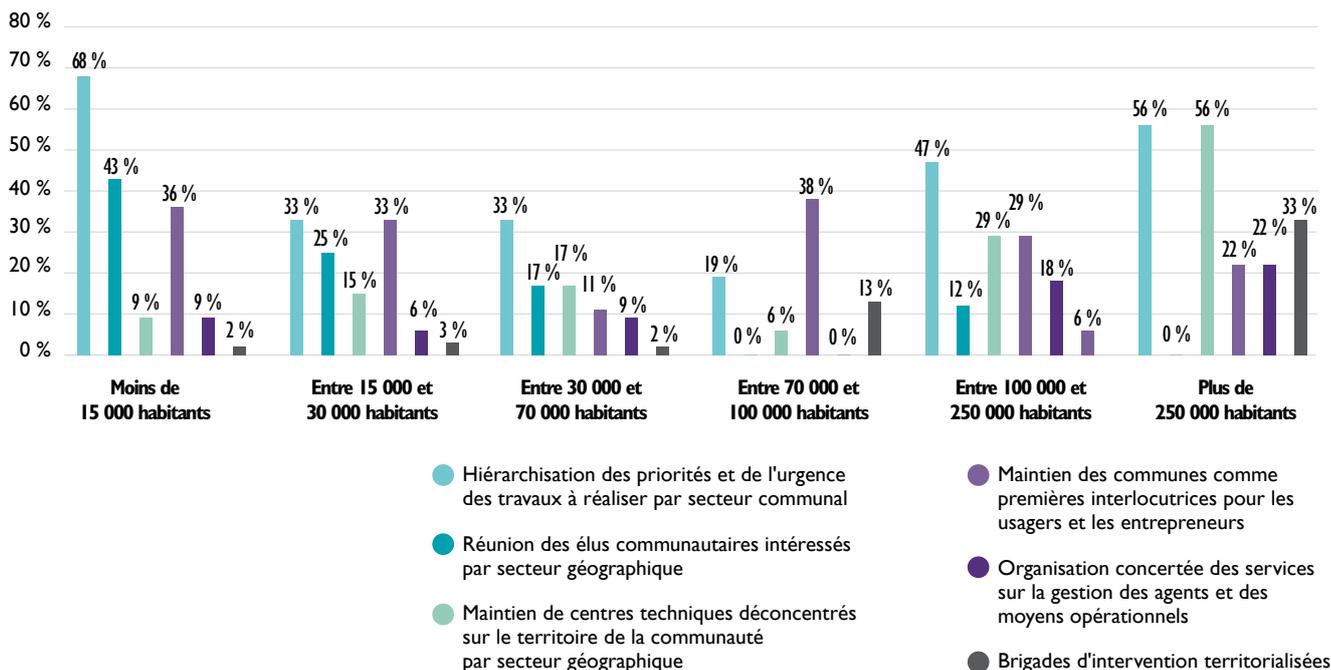
B.3 Assurer la prise en compte des enjeux de proximité

La proximité peut se définir comme le cadre d'action assurant la réactivité des services et la pertinence des opérations à mener, ainsi que le meilleur contact possible avec l'utilisateur. Deux grandes tendances se dégagent en pratique : d'une part, la **formalisation d'accords permettant de maintenir un dialogue entre les communes et leur groupement** sur les questions de voirie, d'autre part, la mise en place d'une **territorialisation de l'action intercommunale** en la matière.

Le transfert de la compétence voirie s'accompagne souvent de mécanismes visant à assurer un exercice de proximité de cette compétence. À ce titre, la **priorisation des programmes de travaux à effectuer par secteur** semble être une des premières démarches mises en œuvre par la majorité des communautés, à l'exception marquée des communautés regroupant entre 70 000 et 100 000 habitants (graphique n° 32).

Graphique 32

MOYENS MIS EN ŒUVRE AFIN D'ASSURER UN EXERCICE COMMUNAUTAIRE DE PROXIMITÉ DE LA COMPÉTENCE VOIRIE



Outre la priorisation, d'autres solutions sont développées par les communautés et les métropoles. Le maintien de **centres techniques déconcentrés sur le territoire communautaire** est par exemple très fréquent pour les communautés les plus urbaines (plus de 100 000 habitants), bien que des groupements moins urbains puissent mettre en place un tel dispositif. C'est le cas de la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord, qui a conservé des centres techniques au niveau de ses anciens cantons, ce qui assure un maillage territorial des services de la communauté, gage de leur réactivité. Au niveau des métropoles, l'impératif de proximité a incité la métropole de Saint-Étienne à recourir aux équipes communales, sous la forme de prestations de services pour certaines missions relevant désormais de ses attributions. Les métropoles répondantes ont aussi mis en place des unités territoriales visant à déconcentrer leurs actions opérationnelles, mais l'impératif de proximité peut aussi amener à décentraliser une partie des décisions en matière de voirie.

Certaines communautés instituent un **interlocuteur unique**, chargé des questions de voirie entre elles et leurs communes membres, à l'instar de la communauté de communes Beauce Val de Loire. La mise en place de commissions voirie, aux niveaux communal et intercommunal, ouvertes aux conseillers municipaux, permettrait aussi une concertation autour de la politique communautaire en la matière, pouvant être formalisée par l'adoption d'un schéma directeur de voirie.

Au sein de certaines métropoles, à la suite du transfert de l'ensemble de la compétence voirie à l'échelle intercommunale, les groupes de travail ayant préparé le transfert de cette compétence sont devenus des **instances de concertation entre les communes et la métropole**. À Dijon, une sous-commission en charge des questions de voirie a ainsi été instituée à la suite de la création de la métropole. Présidée par le vice-président en charge de la voirie, elle est le lieu d'une réflexion commune entre les représentants des communes (un par commune), auxquels s'ajoutent parfois des directeurs techniques et certains agents de la communauté.

Cerner le sens des attentes des communes membres en termes de proximité peut appeler à une réorganisation profonde des services. Lors de sa transformation en métropole, Bordeaux Métropole a expérimenté un **nouvel équilibre entre les services métropolitains pouvant être centralisés et ceux devant demeurer territorialisés**. L'option d'une centralisation a minima des services métropolitains a alors été retenue. Seuls les services relatifs à la signalisation routière, aux ouvrages d'arts et à la gestion des voies à grand trafic ont été maintenus au niveau central. L'ensemble des autres attributions de la métropole a été territorialisé.

L'action de ces **pôles territoriaux** peut être coordonnée avec celle des élus municipaux. Dans la métropole niçoise, un partenariat s'est établi entre les chefs de subdivisions territoriales et les maires des communes membres, notamment en matière d'investissement : le chef de subdivision assiste les maires dans l'élaboration de leurs demandes d'investissement auprès de la métropole. Des rencontres périodiques entre les directeurs des pôles territoriaux et les maires de chaque commune sont également instituées. Dijon Métropole prévoit ainsi des rendez-vous mensuels entre les ingénieurs en charge des unités territoriales et les maires de chaque commune incluse dans le périmètre d'action de ces unités.

Un accord entre les communes et leur groupement peut aussi laisser une **place importante aux mairies dans l'accueil de l'usager**. En effet, dans la plupart des cas, les pôles territoriaux ne sont pas des lieux d'accueil du public, du fait d'une volonté des communes de conserver leur place de premières interlocutrices pour l'usager et du coût que cela représenterait pour les services métropolitains. Orléans Métropole retient ainsi les mairies comme véritables guichets d'accueil de l'habitant, et ce, sur tous types de compétences.

En ce qui concerne la réactivité des services, mettre en place un **système d'astreinte au sein des pôles territoriaux** est un moyen d'assurer une veille opérationnelle permettant à la métropole de répondre aux urgences pouvant advenir. Au sein de Rennes Métropole, ces veilles sont assurées par des subdivisions des plateformes territoriales (les « secteurs »), ce qui permet d'établir un système d'astreinte pour chaque plateforme territoriale.

C. LES POSSIBILITÉS D'UN EXERCICE MUTUALISÉ DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

Lorsque les obstacles au transfert de compétence sont trop lourds à lever, il est possible de les contourner en recourant à des instruments de mutualisation plus ou moins intégrateurs.

Pour les communautés de communes et d'agglomération, des mécanismes de coopération alternatifs peuvent venir palier le transfert partiel de la compétence ou remédier à l'absence de transfert.



DISPOSITIFS DE COOPÉRATION ET DE MUTUALISATION COMPLÉMENTAIRES OU ALTERNATIFS À UN TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

Transfert de la compétence voirie

Mises à disposition de services :

Le transfert de la compétence voirie à l'intercommunalité entraîne le transfert du service (ou de la partie de service) affecté à l'exercice de la compétence. Les agents qui exercent la totalité de leurs fonctions dans ce service sont transférés à la communauté. Les agents qui n'exercent qu'une partie de leurs fonctions peuvent se voir proposer le transfert. S'ils refusent, ils sont de plein droit mis à la disposition de la communauté. Les services transférés peuvent être mis à disposition des communes membres pour l'exercice de leurs compétences, en cas de transfert partiel, par exemple.

Par dérogation, les services des communes peuvent être simplement mis à disposition de la communauté, si et seulement si cette configuration présente « un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services », dans le cas d'un transfert partiel de la compétence. Ces mises à disposition donnent lieu à une convention entre l'intercommunalité et chaque commune concernée. L'autorité compétente définit et contrôle l'activité des services qui sont mis à sa disposition.

En l'absence d'un transfert de la compétence voirie

Service commun :

En dehors du transfert de la compétence voirie, un service commun peut être créé. Ce service, géré par la communauté ou par une commune membre désignée par délibération du conseil communautaire, est chargé de l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles, relevant des communes membres. Le recours au service commun repose sur le choix des communes utilisatrices et n'est pas obligatoire pour les communes. Il donne lieu à une convention passée entre la communauté et chaque commune. Cette convention règle les modalités d'utilisation du service commun créé. Elle règle le sort des agents, lesquels sont soit transférés lorsqu'ils exercent tout ou partie de leurs missions au sein du service commun, soit mis à disposition du service commun, s'ils n'y exercent qu'une partie de leurs missions et que cette configuration permet une meilleure organisation des services.

Moyens possibles en cas de transfert ou d'absence de transfert de la compétence voirie

Partage de biens matériels :

Ce dispositif permet à la communauté ou à la métropole d'acquérir du matériel, afin de le partager avec ses communes membres, tant en cas de transfert qu'en l'absence de transfert de la compétence voirie. Les modalités de l'utilisation des biens sont précisées par un règlement de mise à disposition.

Les délégations de compétence :

Une convention de délégation de compétences entre le département et la communauté ou la métropole peut être envisagée. Elle peut être conclue à l'initiative du département (CGCT, art. L. 1111-8) ou de la communauté ou métropole, à condition que cela soit prévu dans ses statuts (CGCT, art. L. 5210-4).

Convention de prestation de service :

En cas de transfert de la compétence voirie, les communautés et les métropoles peuvent confier par convention la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à leurs communes membres ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. De la même manière, ces derniers peuvent confier à la communauté ou à la métropole, la création ou la gestion d'équipement ou de services relevant de leurs attributions. Plusieurs configurations peuvent alors être possibles selon la catégorie de groupement. Pour l'ensemble des communautés et les métropoles, tout ou partie de la compétence voirie peut leur être transférée, mais mise en œuvre par les communes membres. À l'inverse, pour l'ensemble des communautés de communes et d'agglomération, la compétence voirie peut être mise en œuvre par la communauté pour une partie ou pour l'ensemble des communes qui la composent, sans que cette compétence ne lui soit transférée. Ce type de convention permet une mutualisation des moyens moins intégrée et moins pérenne que la création d'un service commun, ou la mise à disposition de services. Constituant une réponse à un besoin, réalisée à titre onéreux, il s'agit d'un acte de la commande publique. Sous certaines conditions, la convention de prestation de service peut échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence, s'il s'agit d'une coopération public-public ou d'une prestation intégrée.

Fonds de concours :

Ils peuvent être mis en place entre la communauté ou la métropole et les communes membres. Ces fonds peuvent uniquement financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement défini. Votés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés, leur valeur ne peut pas excéder la charge supportée par le bénéficiaire, hors subventions qu'il aurait reçues par ailleurs.

La coordination des achats :

• La centrale d'achat

Afin de mutualiser les achats entre les communautés et les métropoles et leurs communes membres, il leur est possible de se constituer centrale d'achat, dans les limites de leur statut et de leurs compétences respectives. Cette qualité leur permet d'exercer des activités d'achat centralisées, relevant soit de l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs, soit de la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.

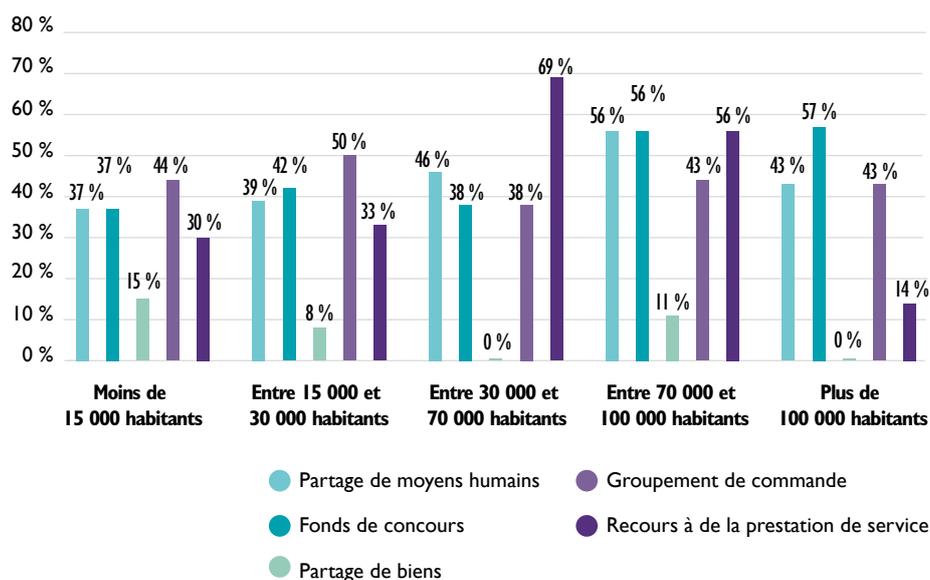
• Le groupement de commande :

Une communauté peut être désignée comme coordonnateur d'un groupement de commande uniquement si elle a également besoin d'acquérir du matériel, même en dehors des compétences qui lui ont été transférées – le déneigement par exemple –, dès lors qu'elle porte un service commun ou organise le partage de matériel.

Les mécanismes de coopération mis en place afin d'accompagner un transfert partiel de la compétence voirie sont variés. On constate un recours équilibré aux différents moyens de coopération dans les communautés de communes et d'agglomération, hormis pour ce qui est du partage de biens, qui semble être le moins répandu (graphique n° 33), au moins dans un cadre formalisé.

Graphique 33

MOYENS DE COOPÉRATION ACCOMPAGNANT UN TRANSFERT PARTIEL DE LA COMPÉTENCE VOIRIE POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



Les moyens de coopération ponctuelle que sont le groupement de commande et le fonds de concours sont respectivement les premier et deuxième dont l'usage est le plus fréquent parmi les communautés répondantes²⁹. Troisième, le recours à la prestation de service permet à la communauté de pouvoir faire profiter les communes de la montée en gamme des équipements et du niveau d'expertise des équipes communautaires. La communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord propose donc ses services aux communes, ce qui permet à ces dernières de constater l'évolution de la qualité du service communautaire et le meilleur rendement qui en résulte.

Un autre usage de la prestation de service est celui permettant d'atténuer les disparités qui peuvent exister dans la définition et le mode d'exercice de la compétence voirie au niveau communautaire. En effet, les processus de fusion ont entraîné le regroupement de communautés qui avaient intégré la compétence voirie avec d'autres qui ne l'avaient pas transférée. Un tel cas de figure se retrouve au sein de la communauté de communes Bastides, Dordogne-Périgord. Le moyen privilégié afin de dépasser cette situation est ainsi le recours à des prestations de service, entre communes, de la commune à la communauté ou de la communauté à la commune. Il faut d'ailleurs souligner que pour cette communauté, la performance des outils de coopération a permis la relance d'une dynamique d'harmonisation de la compétence au niveau communautaire.

La mise à disposition d'agents, afin d'accompagner les élus municipaux dans la définition de leurs besoins en travaux, est aussi un moyen d'assurer un rôle à la communauté, en cas de transfert partiel. À titre d'exemple, la communauté de communes Médoc Estuaire met à la disposition de ses communes membres un ingénieur de la direction des services techniques communautaires, afin de les accompagner dans la priorisation et la programmation des travaux à venir sur leur territoire.

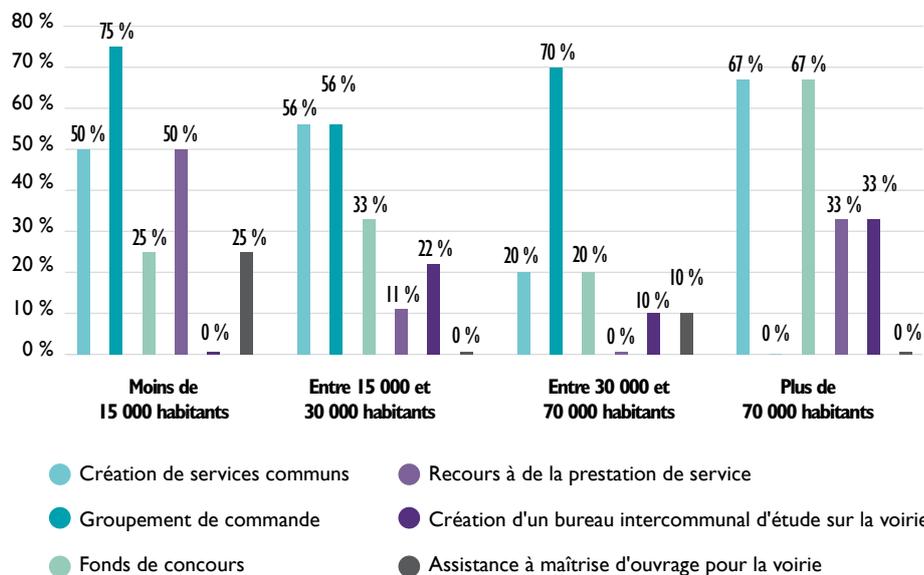
29. Voir graphique annexe n° 8 « Moyens de coopération privilégiés lors d'un transfert partiel de la compétence voirie pour les communautés de communes et d'agglomération ».



Les moyens de coopération mis en place par les communautés sans compétence voirie sont principalement le recours à des groupements de commande et la création de services communs (graphique n° 34). Les fonds de concours apparaissent aussi comme une pratique répandue.

Graphique 34

MOYENS DE COOPÉRATION PRIVILÉGIÉS PAR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION EN L'ABSENCE DE TRANSFERT DE COMPÉTENCE

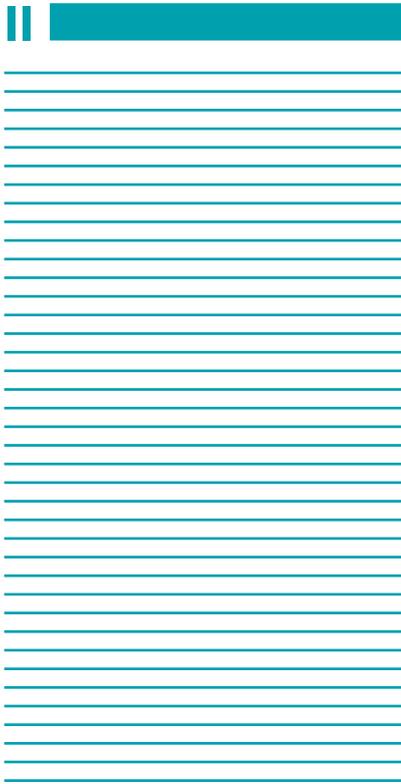


Il est possible d'articuler différents mécanismes de coopération en l'absence de transfert. Tel est le cas de la communauté d'agglomération du Beauvaisis, qui conjugue mise en place de services communs, mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage et recours aux fonds de concours pour les questions de voirie. Cependant, pour cette communauté, le cofinancement des opérations de voirie par des fonds de concours voit émerger une problématique de régulation de ces mécanismes. Le poids financier que peut représenter ces fonds de concours doit être prévisible, afin de s'assurer de sa stabilité.



PARTIE II
LA PLURALITÉ D'ACTEURS
CONCERNÉS PAR L'EXERCICE
DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

LA PLURALITÉ D'ACTEURS CONCERNÉS PAR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE



La diversité des modes d'exercice possibles de la compétence voirie va de pair avec la variété des acteurs concernés par sa mise en œuvre. Bien que le code général des collectivités territoriales prévoie les attributions respectives de chaque acteur public, l'exercice de la compétence emporte des conséquences sur d'autres acteurs. De l'usager aux agents, des entreprises aux autres collectivités publiques, nombreux sont ceux concernés par le type de gestion des voies mis en place sur le territoire de la communauté. Que ce soit lors de la mise en place des services en charge de la voirie ou de partenariats extérieurs, publics ou privés, le développement d'une complémentarité entre communes et communauté est un préalable nécessaire, afin de pouvoir composer avec ces différents interlocuteurs.

I. LE BESOIN DE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉ

Entre un exercice de la compétence voirie pleinement intégré au niveau de la communauté et un exercice communal, la recherche d'un équilibre entre les acteurs du bloc local peut donner cours à des pratiques variées. Les principaux sujets liés à l'exercice de la compétence voirie, à savoir la proximité, la réactivité, la cohérence dans la programmation des travaux et la répartition des pouvoirs de police, ont des répercussions sur les différents acteurs concernés. Afin d'assurer un exercice adapté de cette compétence, il importe de prévoir l'articulation des pouvoirs respectifs des maires des communes membres et du président de la communauté en la matière, et d'y associer au mieux les conseillers municipaux.

A. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS POUVOIRS DE POLICE S'EXERÇANT SUR LA VOIRIE

Plusieurs pouvoirs de police spéciale et générale sont exercés sur le domaine public routier, à savoir :

- le pouvoir de police administrative générale du maire ;
- le pouvoir de police administrative spéciale de la circulation et du stationnement ;
- le pouvoir de police administrative spéciale relative à la délivrance des autorisations de stationnement pour les taxis ;
- le pouvoir de police administrative spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique ;
- le pouvoir de police administrative spéciale de la conservation du domaine public.

Si le pouvoir de police générale du maire n'est pas transférable au président de la communauté, certains pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être exercés par ce dernier, selon des modalités particulières.



LES DIFFÉRENTS POUVOIRS DE POLICE S'EXERÇANT SUR LA VOIRIE

Le pouvoir de police administrative générale du maire

La police générale, détaillée à l'article L. 2212-2 du CGCT, est un pouvoir du maire qu'il exerce sur l'intégralité du territoire communal. Non susceptible d'un transfert au président de la communauté, il vise à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. À ce titre, il incombe à l'autorité de police générale d'assurer la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques (nettoisement, éclairage, enlèvement des encombrements, réparation des édifices, répression des déjections, dépôts et déversements nuisibles...).

Le pouvoir de police administrative spéciale de la circulation et du stationnement

Ce pouvoir de police s'exerce sur les voies publiques et les voies privées ouvertes à la circulation publique. L'autorité de police de la circulation et du stationnement prend des arrêtés motivés pour réglementer la circulation et le stationnement, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement. Ses prérogatives sont fixées par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT.

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, ce pouvoir de police administrative spéciale est automatiquement transféré au président. Les maires peuvent s'y opposer dans un délai de six mois suivant le transfert. Lorsqu'un maire a fait connaître son opposition, le transfert cesse sur le périmètre de sa commune. Dès la première opposition d'un maire, un deuxième délai de six mois court pour permettre au président de renoncer au transfert sur l'ensemble du périmètre de la communauté, s'il le souhaite. Le transfert automatique et les possibilités d'opposition des maires et de renonciation du président interviennent lors de l'entrée en vigueur du transfert à l'EPCI de la compétence voirie et lors de chaque nouvelle élection du président (CGCT, art. L. 5211-9-2).

Pour les métropoles, une exception quant à la possibilité de restituer ce pouvoir de police aux maires des communes membres a été introduite à l'article 71 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (CGCT, art. L. 5217-3). Cette disposition prévoit le transfert obligatoire, donc non réversible, de la police de la circulation et du stationnement au président de la métropole pour les routes communales situées hors agglomération, qui relèvent de la métropole.

Le pouvoir de police administrative spéciale de délivrance des autorisations de stationnement pour les taxis

Il suit les mêmes modalités de transfert au président de la communauté ou de la métropole que le pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Il fait du président de la communauté ou de la métropole le titulaire des prérogatives du maire en la matière. Ce pouvoir de police spéciale est transféré automatiquement au président de la communauté. Les maires peuvent refuser ce transfert et le président de la communauté y renoncer.

Le pouvoir de police administrative spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique

Ce pouvoir de police vise à arrêter les conditions de collecte des déchets, en fonction de leurs caractéristiques. Son titulaire fixe les modalités de tri et d'apport des déchets sur la voie publique. Si la communauté exerce la compétence « collecte des déchets ménagers », ce pouvoir de police spéciale est transféré automatiquement au président de la communauté. Ce transfert suit les mêmes modalités que le pouvoir de police administrative spéciale de la circulation et du stationnement : les maires peuvent s'opposer à ce transfert et le président de la communauté peut y renoncer.

Le pouvoir de police administrative spéciale de la conservation du domaine public

La police spéciale de la conservation concerne l'entretien des voies : elle vise la préservation de l'intégrité matérielle du domaine public routier et de son usage, de ses dépendances et des ouvrages qui y sont implantés. Le transfert de la compétence voirie implique la transmission de ce pouvoir au président de la communauté ou de la métropole. Dans les communautés de communes et d'agglomération, il s'exerce uniquement sur les voies d'intérêt communautaire.

Le dépositaire de ce pouvoir délivre des permissions de voirie pour toute occupation du domaine public routier qui donne lieu à emprise au sol, à l'instar de l'implantation d'un kiosque à journaux ou de mobilier urbain, conformément à l'article L. 113-2 du code de la voirie routière.

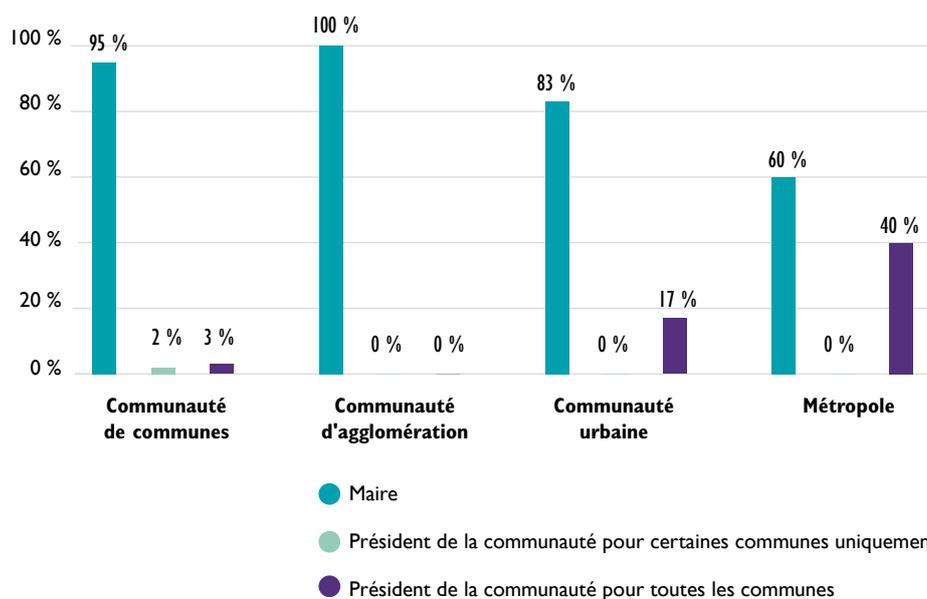
Dans la quasi-totalité des communautés de communes et d'agglomération (95 %³⁰), les pouvoirs de police spéciale relatifs, d'une part, à la circulation et au stationnement et, d'autre part, à la délivrance des autorisations de stationnement pour les taxis, ont été restitués aux maires. Une telle restitution se justifierait avant tout par une perception proprement communale de ces pouvoirs, parfois considérés comme indissociables du pouvoir de police générale du maire. La restitution de ces pouvoirs aux maires est également motivée par le souci de la proximité ou par la volonté de laisser aux communes un rôle dans la mise en œuvre de cette compétence.

30. Voir graphique annexe n° 9 « Autorité détentrice du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement, pour les communautés de communes et d'agglomération ».

Pour ce qui est du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement, il est généralement restitué aux maires des communes membres. On remarque cependant que le transfert de ce pouvoir de police spéciale est plus fréquent pour les communautés urbaines (17 % d'entre elles) et les métropoles (40 % d'entre elles).

Graphique 35

AUTORITÉ DÉTENTRICE DU POUVOIR DE POLICE SPÉCIALE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT

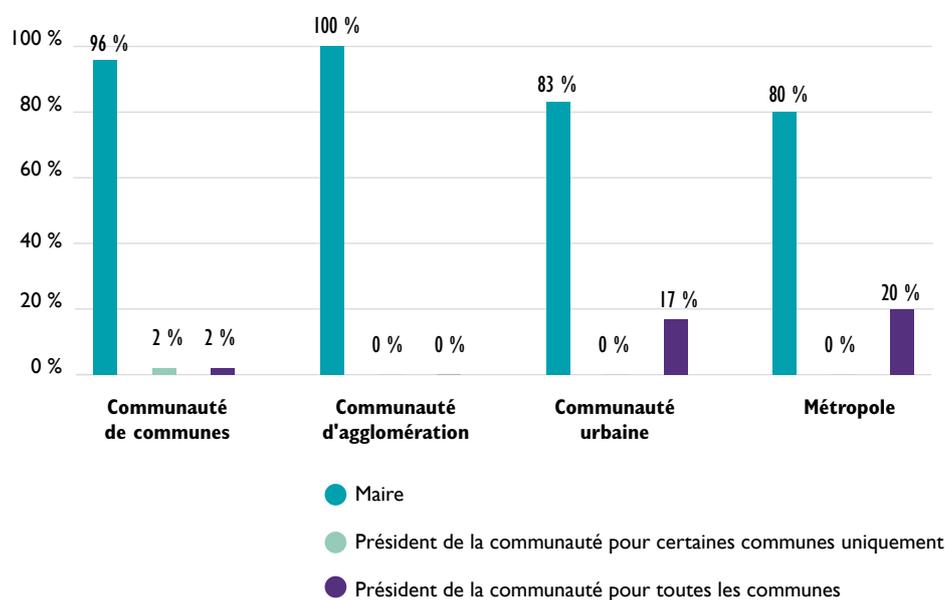


Lorsque dans les communautés urbaines et les métropoles, ce pouvoir est transféré, il l'est sur l'ensemble du territoire intercommunal.

En ce qui concerne le pouvoir de police spéciale relatif à la délivrance des autorisations de stationnement pour les exploitants de taxi, là aussi, il est généralement restitué aux maires des communes membres.

Graphique 36

AUTORITÉ DÉTENTRICE DU POUVOIR DE POLICE SPÉCIALE RELATIF À LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS DE STATIONNEMENT POUR LES EXPLOITANTS DE TAXI





Quel que soit le pouvoir de police concerné, il faut par ailleurs observer qu'aucune communauté d'agglomération répondante n'a opéré le transfert de ces pouvoirs au président de la communauté.

Certaines communautés de communes et d'agglomération pointent cependant des difficultés en l'absence de transfert du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, notamment en termes de cohérence dans la gestion des voies. Par exemple, l'impossibilité, pour la communauté exerçant la compétence, de pouvoir réglementer le tonnage sur voirie peut entraver son action de prévention contre l'usure des bandes de roulement. Ainsi, un arrêté municipal (ou son absence) réglementant le tonnage des véhicules pouvant circuler sur les voies intercommunales peut avoir des conséquences sur la prévisibilité des dépenses d'entretien et de renouvellement des voies.

Si, à l'instar des communautés de communes et d'agglomération, la restitution de ces pouvoirs aux maires des communes membres s'explique par une forte implication des communes dans leur exercice, elle peut être une source de complications considérables. Par exemple, pour les métropoles, le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement est désormais dévolu obligatoirement au président sur les voies hors agglomération, mais il est possible de le restituer aux maires en agglomération. Le fractionnement spatial des autorités titulaires de ce pouvoir de police implique alors de penser l'articulation des réglementations entre ces différentes voies.

La dissociation entre autorité titulaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement et autorité titulaire du pouvoir de police de la conservation peut être à l'origine de doublons administratifs. Par exemple, afin d'articuler les arrêtés réglementant la circulation avec les permissions de voirie ou les travaux en cours, leur élaboration peut être convenue au niveau de la métropole ou de la communauté urbaine. Leur acheminement pour signature aux maires des communes membres est devenu dans certains territoires une source de doublement des circuits et des moyens administratifs affectés à cette activité.

À défaut de leur transfert au président du groupement, l'exercice de ces pouvoirs de police peut être coordonné entre communes par d'autres biais. La métropole Nice Côte d'Azur s'appuie ainsi sur la Conférence des maires, afin de coordonner l'édiction des arrêtés municipaux relatifs aux différents pouvoirs de police exercés sur la voirie. De son côté, Dijon Métropole a recours à une sous-commission voirie, créée au sein de la commission locale d'évaluation des charges transférée (CLECT) lors de la préparation du transfert. Cette sous-commission veille à l'harmonisation des réglementations municipales sur les voies.

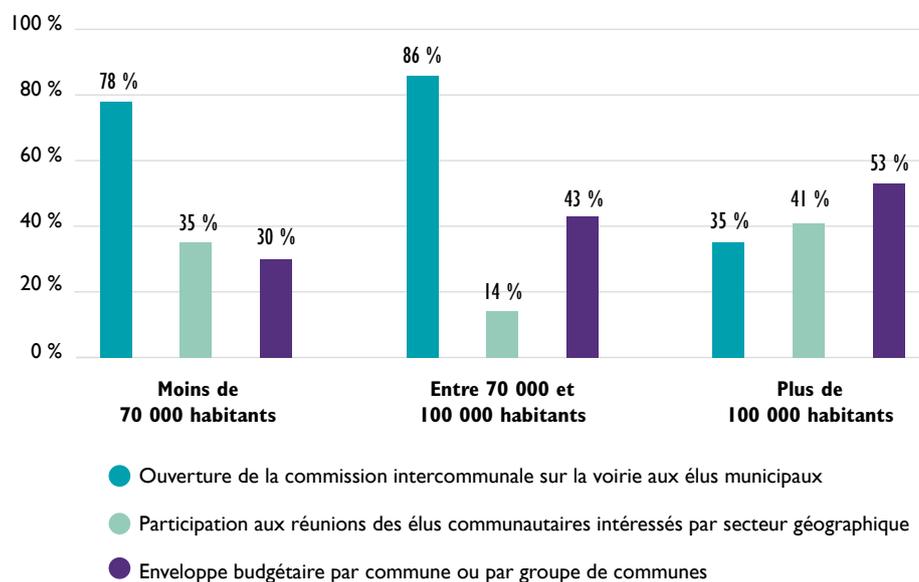
Certaines prérogatives spécifiques peuvent être l'objet d'une collaboration territorialisée. À Nice Côte d'Azur, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public sont ainsi élaborées conjointement entre le maire de la commune intéressée et le chef de la subdivision territoriale (nom des entités territorialisées de cette métropole). Ce type de collaboration permet de s'assurer de la cohérence entre la réglementation et les impératifs de terrain.

B. L'ASSOCIATION DES ÉLUS MUNICIPAUX À L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

Afin d'assurer la pertinence de l'action intercommunale et de susciter l'adhésion des élus municipaux à un exercice communautaire de la compétence voirie, des mécanismes d'association peuvent être mis en place. On observe que, pour l'ensemble des communautés regroupant moins de 100 000 habitants, le moyen privilégié d'association des élus à l'exercice de la compétence voirie est l'**ouverture aux élus municipaux de la commission intercommunale en charge de cette compétence** (graphique n° 37). En revanche, pour les communautés regroupant plus de 100 000 habitants et les métropoles, le **versement d'une enveloppe budgétaire par commune ou secteur** regroupant plusieurs communes semble être le principal moyen d'associer les élus communaux à l'exercice de cette compétence (53 %).

Graphique 37

ASSOCIATION DES COMMUNES À L'EXERCICE COMMUNAUTAIRE OU MÉTROPOLITAIN DE LA COMPÉTENCE VOIRIE, SELON LA POPULATION DE LA COMMUNAUTÉ OU DE LA MÉTROPOLE



Pour les communautés urbaines et les métropoles, le transfert de compétence sur l'ensemble des voies nécessite souvent, en dépit de son caractère obligatoire, la **mise en place d'un accord politique formalisé avec les communes**. Ces pactes visent à définir précisément les obligations de la communauté ou de la métropole vis-à-vis des communes, tant sur les garanties nécessaires à la prise en compte des besoins communaux que dans la définition des champs d'action respectifs du groupement et des communes. Pour les communautés de communes et d'agglomération, les accords politiques ne sont pas nécessairement formalisés.

À Rennes Métropole, un accord politique formalisé par une « charte de fonctionnement » a été mis en place, afin de garantir une marge de manœuvre et d'appréciation aux communes sur les aspects tant décisionnels (proposition budgétaire) qu'opérationnels (dénéigement...). Les secteurs regroupant plusieurs communes, mis en place afin de préparer le transfert de compétence, ont été conservés. Ils constituent des relais de propositions territorialisés pour l'élaboration des plans pluriannuels d'investissement sur la voirie. Selon la charte de fonctionnement établie entre les communes et la métropole, les maires des communes peuvent proposer à la métropole une répartition de l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée par secteur.

Ces accords peuvent être à l'origine d'engagements pour les communautés et les métropoles. À Saint-Étienne Métropole, le pacte de gouvernance prévoit que tout chantier nécessite l'information et l'accord des communes concernées. Les élus municipaux sont ainsi assurés d'être associés à la mise en œuvre de la compétence voirie. De tels accords sont aussi des cadres de négociation durant la période de préparation du transfert. À Orléans Métropole, l'élaboration du pacte de gouvernance et la préparation du transfert ont donné lieu à la mise en place d'instances d'échange et de concertation. Des rencontres hebdomadaires entre les services techniques des communes (par mise à disposition des agents concernés) et des conférences mensuelles réunissant les élus municipaux ont été instaurées pour anticiper au mieux le transfert de compétence induit par la transformation en métropole.



L'association des élus municipaux peut également passer par une **implication forte des communes en matière de programmation des travaux sur les voies**. À Bordeaux Métropole, une part du budget est laissée aux communes par le biais du « fonds d'intervention communal », alloué annuellement pour financer des travaux de création de voies sur leur territoire.

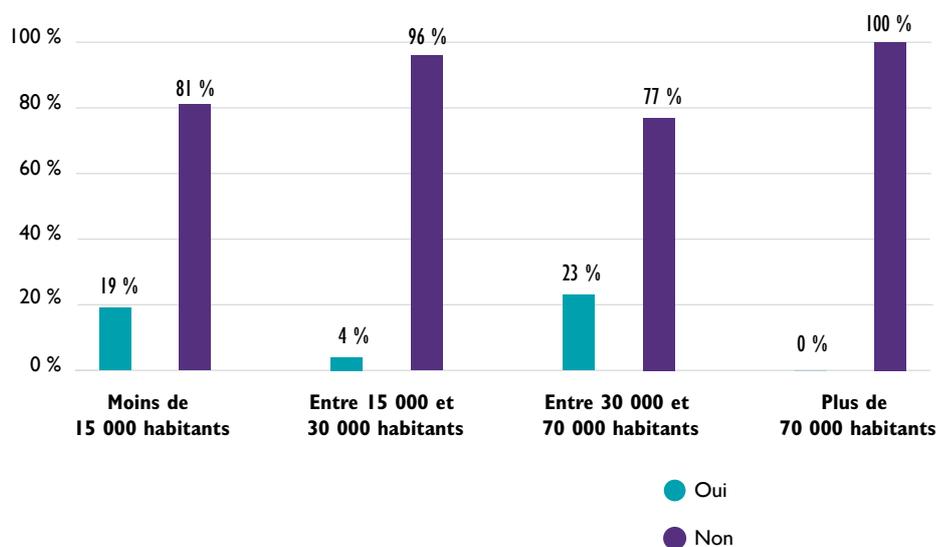
Une autre manière d'assurer l'implication des élus municipaux dans l'exercice de la compétence voirie consiste à mettre en place des **rencontres régulières entre les services intercommunaux et les élus**. À Dijon Métropole, des rencontres mensuelles ont été instituées entre les ingénieurs en charge des unités territoriales et chacun des maires des communes localisées sur le périmètre géographique de l'unité en question. Des rencontres sont aussi organisées entre l'ingénieur et l'ensemble des maires des communes localisées sur l'étendue de l'unité territoriale. Ce type de démarche permet de veiller à la fois sur chaque commune à titre particulier, mais aussi sur l'ensemble des attentes communales de l'unité territoriale en question.

II. LES LIENS POSSIBLES ENTRE BLOC LOCAL ET ACTEURS EXTERNES

Peu de communautés font appel à une aide extérieure (89 %³¹). Les communautés regroupant moins de 15 000 habitants et celles regroupant entre 30 000 et 70 000 habitants sont celles ayant le plus recours à une aide extérieure (respectivement 19 et 23 %, graphique n° 38).

Graphique 38

LA COMMUNAUTÉ A-T-ELLE BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE EXTÉRIEURE ?

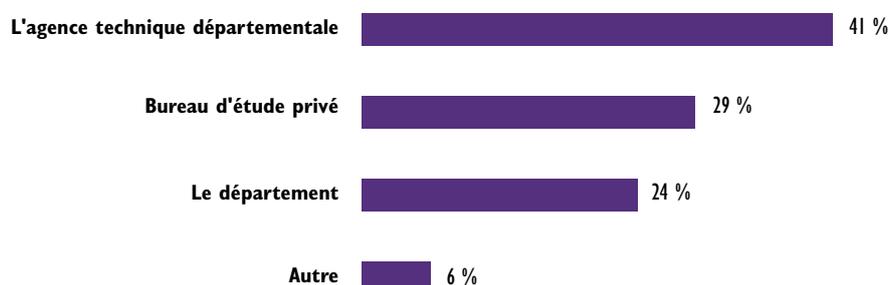


S'agissant des communautés urbaines et des métropoles répondantes, aucune ne fait appel à un soutien extérieur. Ailleurs, la majorité de l'aide fournie provient de l'agence technique départementale (41 %, graphique n° 39), puis viennent les bureaux d'étude privés (29 %) et le département (24 %).

31. Voir graphique annexe n° 10 « La communauté a-t-elle bénéficié d'une ingénierie apportée par une collectivité extérieure ? ».

Graphique 39

CE SOUTIEN EST APPORTÉ PAR



L'aide extérieure peut intervenir dans le cas d'une étude de projet, par exemple, mais aussi lorsque la nécessité d'un audit s'impose, afin de disposer d'une évaluation la plus objective possible de l'état des voies. Les enjeux financiers propres à l'évaluation des charges à transférer ou des investissements nécessaires au maintien en bon état des voies justifient, tant pour les communes que pour les groupements, de profiter de la neutralité d'une appréciation extérieure. Cette évaluation externe peut alors intervenir en complément d'une évaluation interne. Metz Métropole a ainsi recours à un bureau d'étude privé pour sa transformation en métropole, afin de déterminer l'importance des charges d'investissement qui lui seront transférées, tandis que les charges de fonctionnement doivent être évaluées en interne.

Comme le prévoit la loi³², à la métropole Rouen Normandie, les négociations relatives à l'évaluation des transferts de charges à opérer ont été accompagnées par la Chambre régionale des comptes : le recours à un agent spécialement missionné, afin d'accompagner le transfert des charges entre le département de la Seine-Maritime et la métropole, a permis d'encadrer et de réguler les négociations, grâce à l'autorité dont dispose l'institution.

III. LA NÉCESSITÉ DE CONSTITUER DES ÉQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES ALLIANT POLYVALENCE ET EXPERTISE

La question du transfert et de la répartition des agents est une question décisive, lors du transfert de compétence, notamment à l'occasion de la transformation de la communauté en communauté urbaine ou en métropole. La part des agents à transférer, puisqu'elle est déterminée en fonction des missions effectuées par les agents, est étroitement liée à la définition du périmètre de compétence de la communauté ou de la métropole. Les modalités de ces transferts de personnel peuvent varier. Une fois opéré, le transfert d'agents nécessite souvent la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines visant à rassembler des agents aux profils divers, afin qu'ils puissent développer une culture professionnelle commune.

A. LES MODALITÉS DE TRANSFERT ET DE RÉPARTITION DES AGENTS AFFECTÉS À LA COMPÉTENCE

La part des agents transférés dépend du périmètre de définition de la compétence de la communauté ou de la métropole. Délimitation de la compétence intercommunale et détermination des transferts de personnel sont donc liées. Quelle que soit la catégorie juridique de l'intercommunalité, le souhait pour les communes de conserver des agents au sein de leurs services influe sur les négociations relatives au périmètre de compétence intercommunale. À Tours Métropole Val de Loire, conformément à la loi, les agents transférés peuvent être mis à disposition de leur commune d'origine pour certaines missions non transférées. Ce mécanisme est pensé, afin d'individualiser au mieux les transferts induits par la transformation en métropole.

32. CGCT, art. L. 5217-17, IV.



Des modalités particulières de transfert de personnel ont été développées à Saint-Étienne Métropole, lors de la transformation en communauté urbaine. Pour les agents qui n'exerçaient pas la totalité de leurs missions dans des domaines transférés, un choix fut proposé aux communes : soit l'agent était transféré à la communauté urbaine et exerçait ses autres missions au titre d'une prestation de service assurée par la communauté en direction de sa commune d'origine, soit l'agent demeurait communal et exerçait ses missions au titre d'une prestation de service assurée par sa commune d'origine au profit de la communauté urbaine (demande de précision en cours).

B. LA COMPOSITION D'ÉQUIPES AUX COMPÉTENCES ADAPTÉES

Si la détermination des agents à transférer est une première étape dans la mise en place des services communautaires en charge de la compétence voirie, il faut par ailleurs assurer la constitution de services aux compétences adaptées. Pareille démarche peut s'inscrire dans la phase préalable au transfert ou être mise en œuvre a posteriori.

Afin d'optimiser au maximum les transferts de personnel, à Rennes Métropole, l'évaluation du nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) à transférer a été opérée en prenant en compte la catégorie des agents, ainsi que le type de missions effectuées. Les agents des communes se sont vu proposer une liste de postes correspondant à leurs compétences. Ils devaient alors émettre deux vœux d'affectation sur deux postes différents. Ce mécanisme a permis d'anticiper de manière plus précise et plus sereine le transfert des agents.

Afin que ces services correspondent au mieux à ses besoins en compétence, la métropole Rouen Normandie a recomposé l'ensemble des missions dont elle a désormais la charge, à partir de son périmètre de compétence. Cette démarche a permis d'établir une liste de postes précise et utile, lors de la phase de recrutement. Ce recrutement s'est d'ailleurs effectué en deux tours : un premier, à destination des agents communaux, et un second ouvert à d'autres profils répondant également aux compétences recherchées. À Bordeaux Métropole, le recrutement des futurs agents métropolitains parmi les effectifs départementaux s'est effectué en collaboration avec le département, une fois définie la liste de postes à transférer. Le jury de recrutement était composé d'agents des directions de ressources humaines départementales et métropolitaines.

Dans une logique visant davantage à mettre en place des équipes efficaces après le transfert de compétence, Saint-Étienne Métropole, lorsqu'elle est devenue communauté urbaine, s'est donnée pour objectif la formation et la spécialisation des agents qui lui ont été transférés. La détermination d'une programmation spécifique pour les ressources humaines a été effectuée par les services de la communauté, au regard des résultats de l'audit des voies du territoire. Cette analyse a permis de définir les besoins en compétences de la communauté pour la gestion des voies et donc les formations à proposer aux agents nouvellement transférés.

C. LA CRÉATION D'UNE CULTURE COMMUNE ENTRE AGENTS AUX PROFILS DIVERS

La création d'une nouvelle communauté ayant intégré la compétence voirie à ses missions peut donner lieu à une réorganisation profonde des services chargés de la mise en œuvre de cette compétence. À titre d'exemple, la création de la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord a donné lieu à un renouveau de la politique managériale des services voirie. Il s'est fondé sur un investissement humain (formation des agents) et matériel (équipements). Il a permis un travail de spécialisation des agents et a été accompagné par une réorganisation des services, notamment par le passage d'une plage d'activité quotidienne de huit à douze heures, qui a eu pour conséquence une augmentation du rendement de la régie, mais surtout une revalorisation des agents communautaires auprès des usagers.

Cette démarche peut également être engagée lors de la réunion d'agents au sein des équipes territorialisées. Ainsi, à Nice Côte d'Azur, les centres d'exploitation départementaux et les centres techniques des communes ont été fusionnés au sein des pôles métropolitains³³.

33. Unité territoriale de déconcentration des services de la métropole Nice Côte d'Azur.

Cette fusion a permis une mutualisation entre les anciens agents départementaux et communaux. Dans la même perspective, cette métropole a intégré une partie des services d'ingénierie du département au sein de ses propres services d'études et d'expertise. Cette réorganisation des services a donné lieu à l'élaboration d'un statut métropolitain sur les conditions de travail, complété par une charte garantissant aux anciens agents départementaux leurs acquis sociaux.

Enfin, un choix organisationnel comme la création de services communs à partir des équipes communales peut initier la création d'une culture commune entre les agents, comme c'est le cas à la communauté de communes Médoc Estuaire.

IV. LES IMPACTS D'UN EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE SUR LE SECTEUR PRIVÉ

Avoir en charge l'investissement et les dépenses relatives à la création, l'aménagement et l'entretien du domaine public routier implique une responsabilité économique du titulaire de la compétence, tant au regard du budget communautaire qu'à l'égard des acteurs économiques locaux. La part de la commande publique des groupements intercommunaux ayant significativement progressé sur la période 2012-2016, les communautés et les métropoles se doivent d'accompagner au mieux les entreprises locales de travaux publics quant aux changements induits par un transfert de compétence.

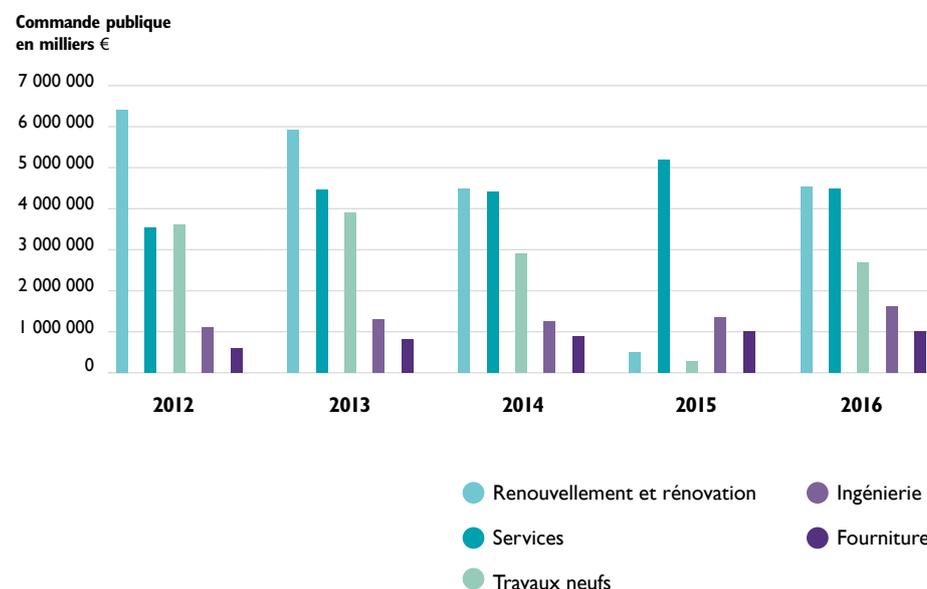
A. LA PROGRESSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COMMUNAUTÉS POUR LES OPÉRATIONS SUR VOIRIE

Bien qu'elle demeure inférieure à celle des communes, la commande publique globale des EPCI (syndicats compris³⁴) sur la voirie est désormais équivalente à celle effectuée par les départements. On observe aussi que la valeur de la commande publique globale des EPCI suit une évolution parallèle à celle des communes³⁵.

De 2012 à 2016, la commande publique totale pour les dépenses de voirie portant sur l'investissement a baissé entre 2012 et 2015, avant de remonter progressivement en 2016. Le niveau de dépenses concernant les services est quant à lui demeuré stable durant cette période (représentant 3,5 à 5 milliards d'euros en 2015).

Graphique 40

COMMANDE PUBLIQUE TOTALE POUR LES DÉPENSES DE VOIRIE



34. 1 253 EPCI exercent des compétences en matière de voirie, dont 964 communautés et métropoles et 289 syndicats (Banatic, 2017).

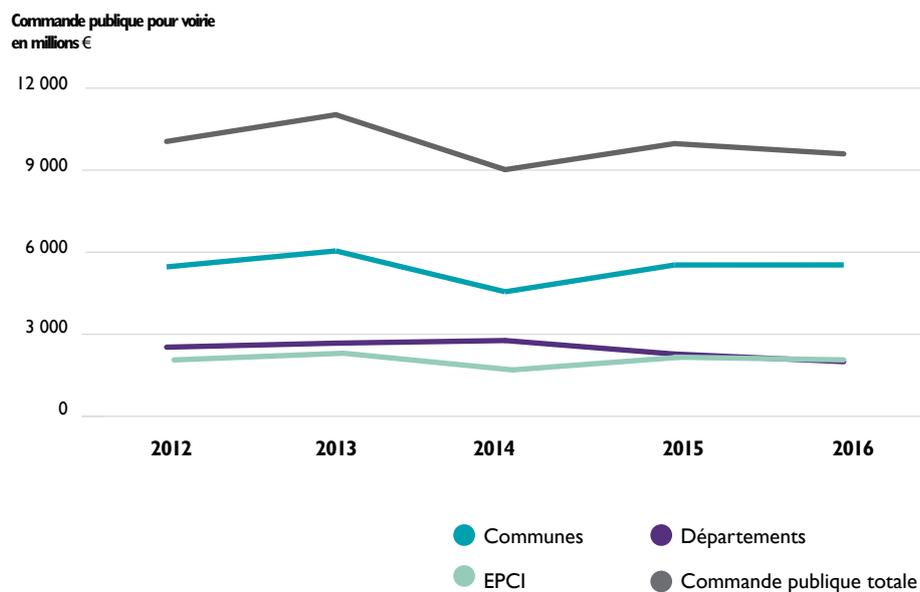
35. Source : Baromètre de la commande publique 2012-2016, Caisse des dépôts et AdCF.



Concernant la commande publique relative aux services sur voirie, la part prise en charge par l'intercommunalité a été stable de 2012 à 2016 (23 % de la commande publique totale). Ce poste de dépense est d'ailleurs largement dominé par les communes qui prennent plus de la moitié de la commande publique globale.

Graphique 4/1

ÉVOLUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE GLOBALE SUR VOIRIE DES COMMUNES, EPCI ET DÉPARTEMENTS



Les EPCI totalisent désormais 21 %³⁶ de la commande publique en matière de travaux neufs. Bien loin derrière les communes (59 %), mais désormais devant les départements depuis 2015 (19 % en 2016).

En matière d'ingénierie, les montants de la commande publique effectuée en 2016 par les EPCI rejoignent ceux des départements (28 % assumés par l'intercommunalité contre 29 % pour les départements). Il faut noter les évolutions parallèles de la commande publique des EPCI et des communes, qui a baissé de 2012 à 2014, avant de reprendre progressivement de 2014 à 2016³⁷. Ce parallèle se vérifie encore, dans la même dynamique, pour ce qui concerne les marchés passés pour le renouvellement de voies.

En ce qui concerne la commande publique relative aux fournitures³⁸, le niveau de commande des EPCI est relativement stable : il a représenté, de 2012 à 2016, autour de 15 % de la commande publique dirigée vers ce poste de dépense.

Ces données montrent que l'investissement principal demeure porté par les communes, même si la part des investissements sur voirie des EPCI prend de plus en plus d'ampleur, notamment au regard de la commande publique départementale³⁹.

B. UN ENJEU : PROFITER DE L'EFFET DE MASSIFICATION DES MARCHÉS EN PRÉSERVANT LES ENTREPRISES LOCALES

La massification des marchés est induite par la concentration de l'achat. Lorsqu'une communauté ou une métropole se voit transférer la compétence voirie, les anciens marchés municipaux sont automatiquement centralisés à l'échelle intercommunale. Le regroupement des besoins communaux en un besoin communautaire entraîne un effet de masse : les marchés passés par la communauté seront équivalents à la somme des marchés auparavant passés par les communes. La valeur des commandes sera donc beaucoup plus importante qu'avant le transfert.

36. Voir graphique annexe n° 11 « Répartition de la commande publique pour le renouvellement des voies entre communes, EPCI et départements ».

37. Voir graphique annexe n° 12 « Répartition de la commande publique en ingénierie pour les communes, EPCI et départements ».

38. Voir graphique annexe n° 13 « Répartition de la commande publique en fourniture pour les communes, EPCI et départements ».

39. Voir graphique annexe n° 14 « Répartition de la commande publique globale entre les communes, EPCI et départements ».

Un aspect positif de la massification des marchés est l'**effet de volume** qui permet une baisse des prix des opérateurs, en fonction de l'augmentation du volume de commande. Un point de vigilance doit être observé : l'augmentation du volume des marchés peut être nuisible aux entreprises de petite taille ou de taille moyenne, qui peuvent ne pas avoir les moyens humains et techniques de répondre aux nouveaux besoins communautaires.

Afin de profiter au mieux de la massification des marchés, trois principes ont été établis par Rennes Métropole. Il s'agit, en premier lieu, de respecter strictement les règles de la commande publique, le changement d'échelle des marchés induisant un changement des règles de publicité et de mise en concurrence. En deuxième lieu, cette métropole s'est engagée à permettre l'accès à la commande publique des entreprises locales, la massification des marchés pouvant intéresser des entreprises non implantées à proximité. En dernier lieu, la métropole a affirmé sa volonté de profiter de l'effet de volume, afin d'optimiser au mieux ses achats. Afin de mettre en œuvre ces principes, Rennes Métropole a défini trois catégories de marchés et établi un système d'allotissement de marchés à bons de commande par niveau territorial.

Prestations délimitées par Rennes Métropole :

- prestations techniques ne pouvant être fournies que par des entreprises nationales ou très spécialisées ;
- prestations sur lesquelles l'offre régionale inclut des PME ;
- prestations pouvant être rendues par de petites entreprises locales.

Système d'allotissement :

- lot unique pour Rennes Métropole (entretien des chaussées pavées, entretien des chaussées par enrobés à froid/projetés ; pontage des fissures, diagnostics amiante et géotechniques, fourniture des matériaux granit, graviers, sablés et enrobés ; mobilier urbain, panneaux de signalisation, location de véhicules et engins) ;
- lot par plateforme territoriale (entretien des chaussées par enrobés à chaud, signalisation, espaces verts de ZAE, propreté des voies des ZAE, éclairage public) ;
- lots par secteur ou regroupement de communes (fauchage des accotements et curage des fossés).

La définition du périmètre de compétence influe aussi sur les marchés potentiellement accessibles aux petites et moyennes entreprises. Ainsi, à Saint-Étienne Métropole, le fait de laisser la gestion des chemins ruraux aux communes a permis de préserver les équilibres économiques déjà en place entre les communes et les petites et moyennes entreprises intervenant sur ces voies.

Un autre moyen d'accompagner les entreprises locales sans les privilégier est la mise en place de marchés à bons de commande annualisés. Telle est l'option retenue par la métropole Rouen Normandie. Cette métropole distingue trois niveaux de marchés : prestations d'entretien, dirigés vers les PME, marchés de tapis de voirie ne dépassant pas 250 000 euros, marchés supérieurs à 250 000 euros. Les deux premiers niveaux d'achat font l'objet de marchés à bons de commande remis en concurrence chaque année. En instituant une rotation des prestataires, fondée sur leur performance, ce dispositif permet de sécuriser les marchés et l'investissement, tout en permettant un service efficace : à cet effet, la réactivité du prestataire constitue l'un des critères d'attribution.

La même démarche s'observe à Dijon Métropole. Bien que la commande publique soit centralisée, les marchés sont allotés par unité territoriale, afin de garantir leur accès aux petites entreprises locales de travaux publics. À cette même fin, l'ensemble des marchés relatifs à l'exploitation donne lieu à des marchés à bons de commande. La négociation de l'accord-cadre est cependant confiée aux services centraux, la passation de ces marchés pouvant nécessiter un niveau d'expertise spécifique pour s'assurer de la sincérité des offres des prestataires privés.



Les instruments juridiques à destination des communautés et des métropoles en leur qualité de pouvoir adjudicateur peuvent leur permettre d'accompagner au mieux leurs entreprises locales de travaux publics. L'allotissement facilite l'orientation des entreprises locales vers les marchés qui leur correspondent (voir supra la répartition opérée par Rennes Métropole). L'établissement d'un accord-cadre à bons de commande permet de sélectionner des entreprises implantées à proximité des voies dont l'entretien dépend de la communauté ou de la métropole. Un autre avantage de ce type d'accord est la limitation des délais d'intervention : une fois l'accord-cadre établi, la passation des commandes n'est plus entravée par les règles de publicité et de mise en concurrence.

Les communautés et les métropoles peuvent aussi entamer une démarche d'information à destination des entreprises locales de travaux publics. Ainsi, le développement d'un réseau d'information sur les possibilités offertes par les groupements d'opérateurs, la sous-traitance ou encore les prestations distinctes, au sein d'un marché global, peut être une initiative pertinente de la communauté vers ce type d'opérateurs.

OUTILS JURIDIQUES PERMETTANT D'ASSOCIER AU MIEUX LES ACTEURS ÉCONOMIQUES LOCAUX

Différents outils juridiques sont à la disposition des communautés et des métropoles, afin de valoriser les entreprises locales de travaux publics dans leur gestion des routes. Le recours à des accords-cadres à bons de commande ou à marchés subséquents permet aux communautés de passer des marchés qui s'étaleront dans le temps, tout en s'assurant de la réactivité des prestataires.

L'accord-cadre à bons de commande est un marché public définissant la totalité du cadre contractuel de prestations futures, dont l'exécution est initiée par l'émission de bons de commande. Il s'agit d'une solution pour accélérer l'intervention de prestataires de confiance, sans lancer des procédures de publicité et de mise en concurrence pour chaque nouvelle prestation. Il peut être conclu sans minimum ni maximum de commandes, ou avec seulement un maximum ou un minimum de commandes. Dès lors qu'un minimum ou un maximum a été prévu, le pouvoir adjudicateur doit le respecter, assurant aux titulaires une certaine sécurité économique.

L'accord-cadre à marchés subséquents est un contrat qui encadre la passation de commandes futures ou établit une présélection des candidats à un futur marché public. Des

marchés subséquents, respectant les règles de publicité et de mise en concurrence prévues dans l'accord-cadre, permettent de sélectionner le meilleur candidat. Ce contrat permet de créer, puis d'entretenir un écosystème d'entreprises (locales ou non) connaissant le territoire et capables d'intervenir rapidement.

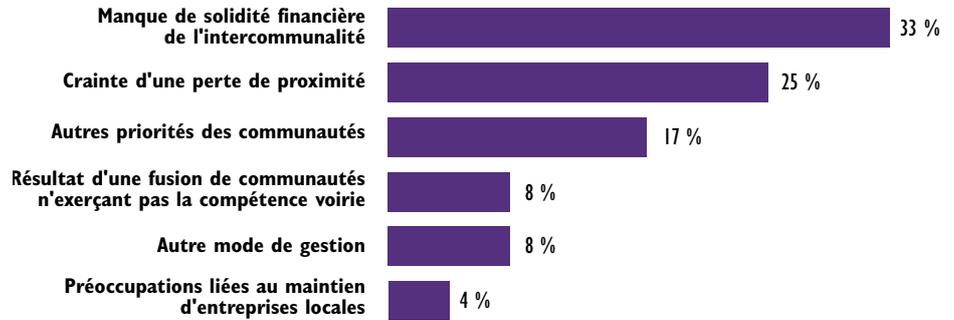
La consolidation de l'écosystème d'entreprises capables d'intervenir sur la voirie peut se faire également par le recours à la pratique du « sourcing ». Si cette technique ne permet pas de conférer un avantage aux entreprises qui en font l'objet, elle permet au pouvoir adjudicateur de connaître les solutions techniques et économiques existantes. Par ailleurs, une information adaptée des acteurs locaux sur le mécanisme de groupement d'opérateurs économiques, et l'allotissement permet d'accompagner ces acteurs dans l'élargissement possible de la concurrence.

Le fait de retenir certains critères qui, sans favoriser des opérateurs économiques particuliers, permettent aux candidats locaux de faire valoir les avantages de leurs offres (réactivité, connaissance des voiries) est une solution à envisager.

Sauf contre-indication, les graphiques suivants sont issus de l'enquête menée auprès des communautés et des métropoles.

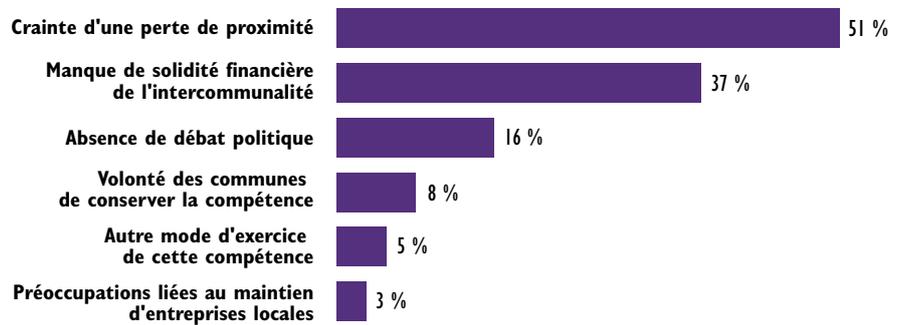
Graphique annexe 1

RAISONS JUSTIFIANT L'ABSENCE DE TRANSFERT POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION REGROUPANT ENTRE 30 000 ET 70 000 HABITANTS



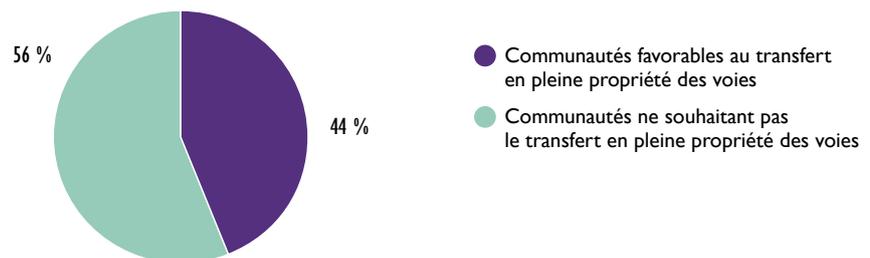
Graphique annexe 2

RAISONS DE L'ABSENCE DE TRANSFERT POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



Graphique annexe 3

AVIS DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION QUANT À UN TRANSFERT AUTOMATIQUE EN PLEINE PROPRIÉTÉ DES VOIES



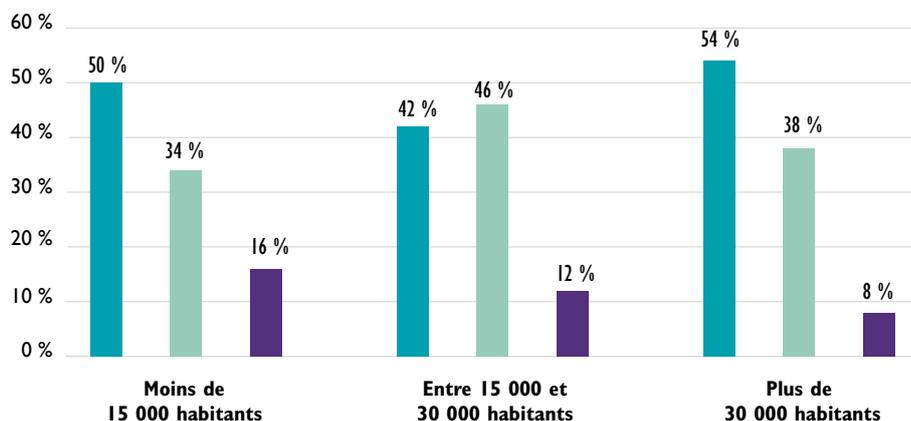
Graphique annexe 4

**POURQUOI NE SOUHAITEZ-VOUS PAS LE TRANSFERT DES BIENS EN PLEINE PROPRIÉTÉ ?
(COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION)**



Graphique annexe 5

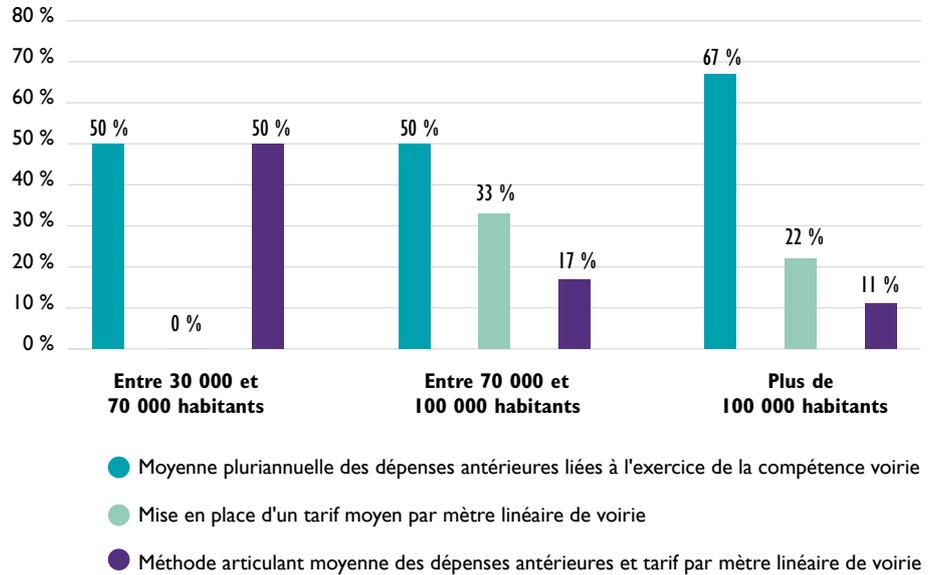
MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES, POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, SELON LEUR POPULATION



- Moyenne pluriannuelle des dépenses antérieures liées à l'exercice de la compétence voirie
- Mise en place d'un tarif moyen par mètre linéaire de voirie
- Méthode articulant moyenne des dépenses antérieures et tarif par mètre linéaire de voirie

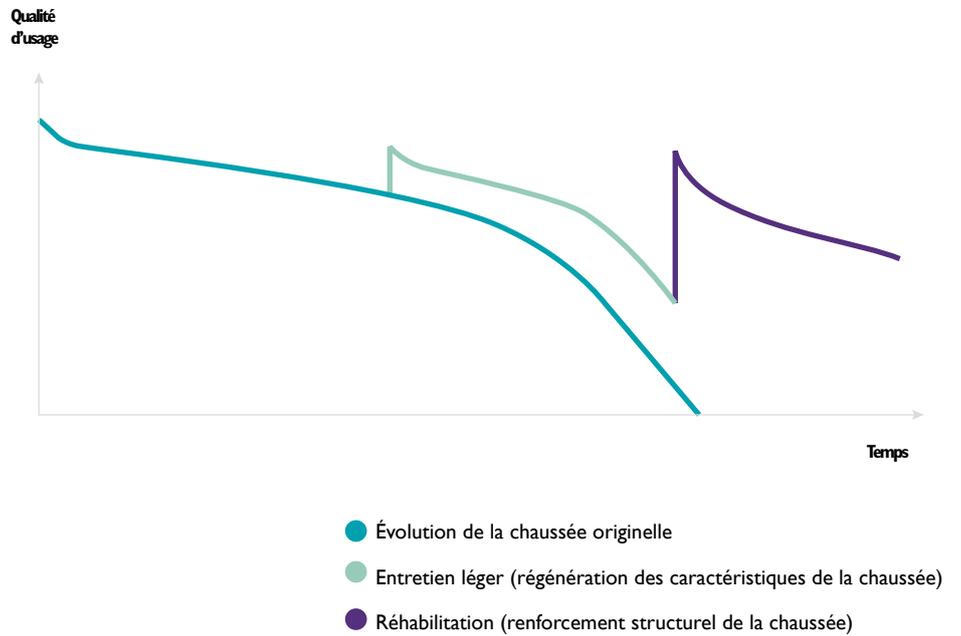
Graphique annexe 6

MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES, POUR LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION, SELON LEUR POPULATION



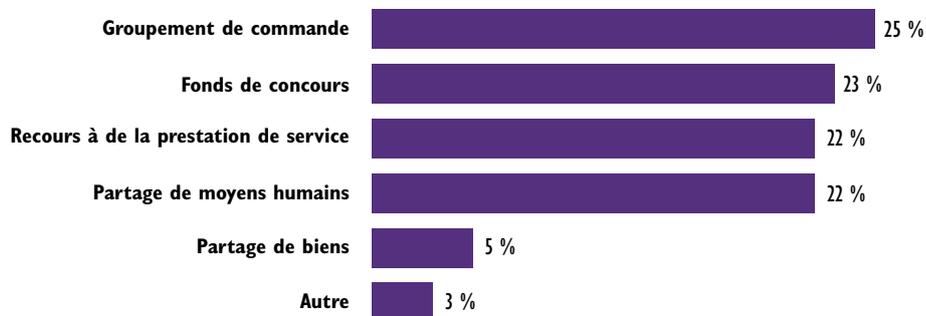
Graphique annexe 7

CYCLE DE VIE D'UNE ROUTE



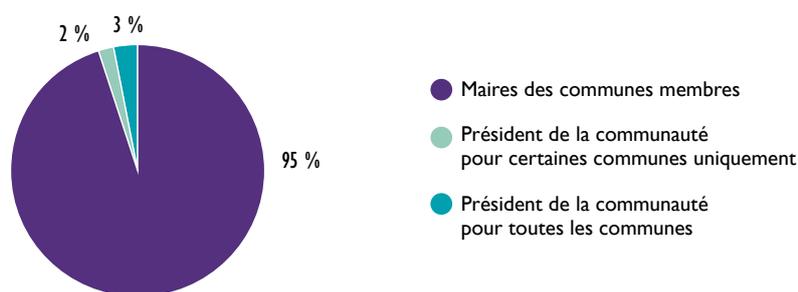
Graphique annexe 8

MOYENS DE COOPÉRATION PRIVILÉGIÉS LORS D'UN TRANSFERT PARTIEL DE LA COMPÉTENCE VOIRIE POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



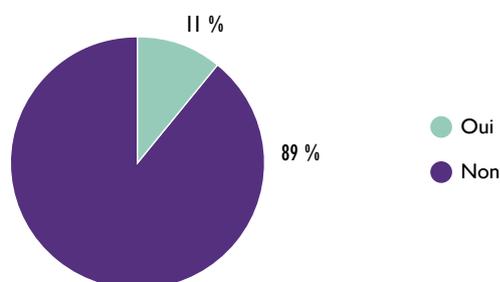
Graphique annexe 9

AUTORITÉ DÉTENTRICE DU POUVOIR DE POLICE SPÉCIALE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION



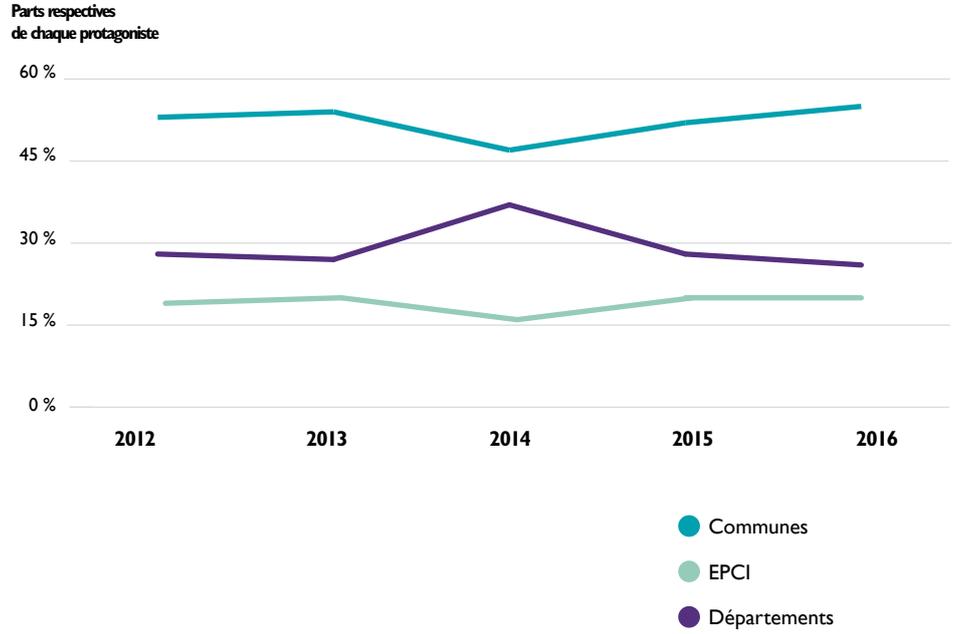
Graphique annexe 10

LA COMMUNAUTÉ A-T-ELLE BÉNÉFICIÉ D'UNE INGÉNIERIE APPORTÉE PAR UNE COLLECTIVITÉ EXTÉRIEURE ?



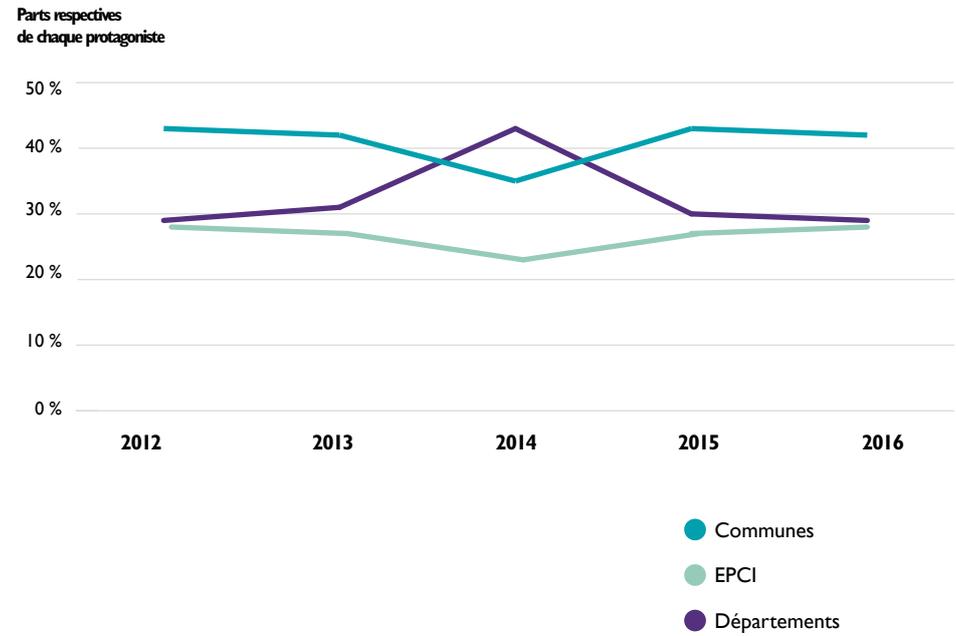
Graphique annexe 11

RÉPARTITION DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LE RENOUVELLEMENT DES VOIES ENTRE COMMUNES, EPCI ET DÉPARTEMENTS



Graphique annexe 12

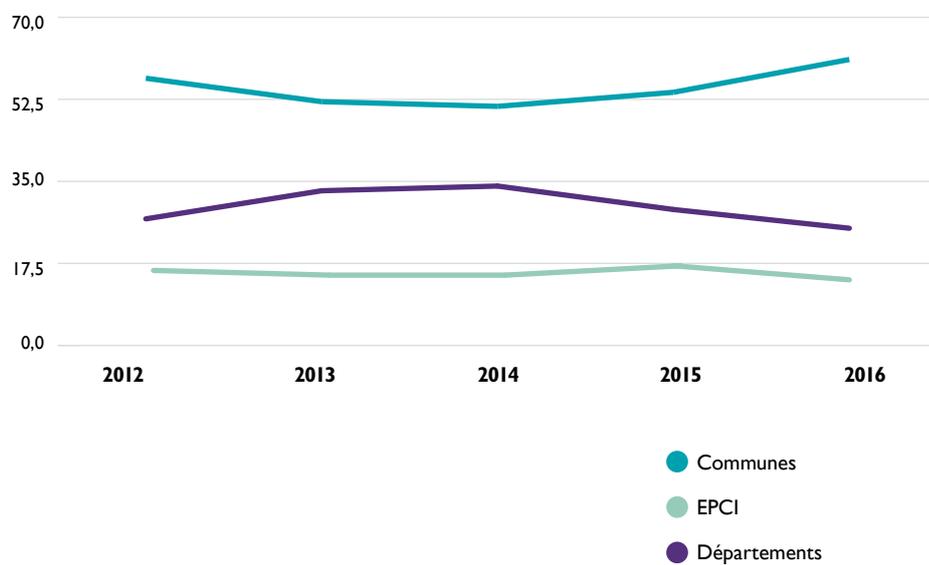
RÉPARTITION DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN INGÉNIEURIE POUR LES COMMUNES, EPCI ET DÉPARTEMENTS



Graphique annexe 13

RÉPARTITION DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN FOURNITURE POUR LES COMMUNES, EPCI ET DÉPARTEMENTS

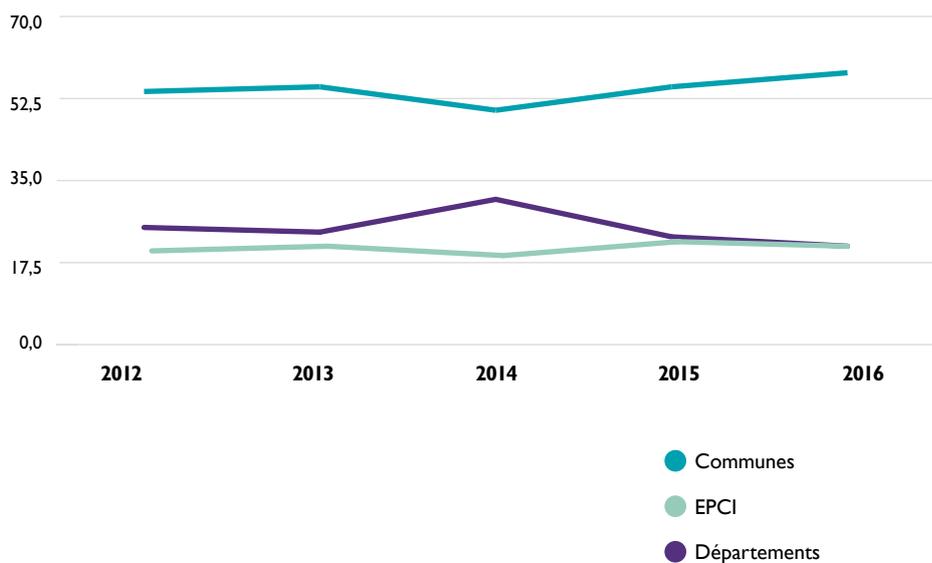
Parts respectives de chaque protagoniste



Graphique annexe 14

RÉPARTITION DE LA COMMANDE PUBLIQUE GLOBALE ENTRE LES COMMUNES, EPCI ET DÉPARTEMENTS

Parts respectives de chaque protagoniste





PILOTAGE DE L'ÉTUDE

Nicolas Portier,
délégué général, AdCF

Simon Mauroux et Floriane Boulay,
pôle juridique, AdCF

Catherine Donou,
chargée de mission intercommunalité et communes
nouvelles, Territoires Conseils, Caisse des dépôts

ANALYSE ET RÉDACTION

Raoul Adam,
étudiant en master de droit public - science
politique, faculté de droit de Nancy

SUIVI ÉDITORIAL

Anne-Sophie Blanchard-Chautard,
chef de projets événementiels et éditoriaux, AdCF

Maxime Goudezeune,
chargé de mission, AdCF

MISE EN PAGE

P2C

Avril 2018

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
F. 01 55 04 89 01
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr