

La compétence voirie à la loupe

La compétence voirie se voit fréquemment exercée à l'échelle intercommunale : en 2016, 68 % des communautés la détenait. Sa définition et son mode d'exercice varient toutefois selon les territoires. Ce Focus d'Intercommunalités explore plusieurs aspects de cette compétence. Il en propose tout d'abord des éléments de définition et illustre la façon dont les territoires définissent l'intérêt communautaire et l'exercent. Par des témoignages, il pointe également les enjeux de proximité et d'efficacité, essentiels à son bon exercice. Enfin, il explore la problématique des transferts de charges à opérer en matière de voirie.

Compétence voirie : exercice de définition

Que recouvre la compétence voirie ? Cette question, en apparence simple, appelle une réponse circonstanciée afin d'y voir (un peu) plus clair et nourrir la réflexion autour de l'intérêt de son transfert à la communauté.

Le premier défi d'une tentative de définition de la compétence voirie consiste à identifier précisément, en dépit des vertiges que peut provoquer la lecture des articles du CGCT sur ce sujet, les obligations des communautés compétentes en matière de voirie :

- communauté de communes : pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, création, aménagement et entretien de la voirie ;
- communauté de communes à DGF bonifiée et communauté d'agglomération : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- communauté urbaine créée avant 1999 : voirie et signalisation ;
- communauté urbaine créée après 1999 : création ou aménagement et entretien de voirie ;
- métropole : création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation et création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires.

Trois volets

Malgré cette utilisation anarchique des conjonctions de coordination dans les différents articles du CGCT, les services de l'État voient, dans la compétence voirie, un bloc insécable comprenant obligatoirement trois volets : la création, l'aménagement et l'entretien.

La composante « création » de la compétence voirie peut être définie comme autorisant la personne compétente à construire et ouvrir des voies nouvelles, ainsi qu'à ouvrir à la circulation publique des voies de son domaine privé, dans le respect des dispositions du plan local d'urbanisme. Le volet « aménagement », pour sa part, permet à l'autorité compétente de prendre toute décision ayant trait notamment à l'élargissement, au redressement d'une voie ou à la réalisation d'équipements routiers. Enfin, le dernier item de la compétence voirie, « l'entretien et la conservation »,

s'entend comme la compétence d'exécuter l'ensemble des travaux nécessaires au maintien en état des voies afin d'y assurer la sécurité routière.

Pourquoi transférer ?

La seconde problématique relative à la compétence voirie tient à ce que le législateur n'a pas dressé la liste des éléments qui composent la voie. Le juge a donc déterminé au cas par cas ce qui est, ou non, un élément du domaine routier (voir tableau).

Toutes ces considérations portent avant tout sur des voies communales, mais la gestion de voies départementales peut aussi revenir à l'intercommunalité, au titre soit

“ Le législateur n'a pas dressé la liste des éléments qui composent la voie ”

d'un transfert de compétence (métropoles uniquement), soit d'une délégation du département.

Scrutant ce tableau baroque, les élus avancent des motivations cartésiennes pour décider du transfert de la compétence voirie aux communautés de communes ou d'agglomération, dans lesquelles elle n'est pas obligatoire au contraire des communautés urbaines et des métropoles. De façon classique, le souhait est de tirer parti d'une intervention intercommunale pour mieux entretenir les voies communales retenues et mutualiser les moyens ou les services. À titre plus spécifique, la compétence voirie se situe au croisement de plusieurs autres compétences des communautés que sont l'organisation de la mobilité (transports en commun, notamment en site propre, mobilités douces), l'aménagement de l'espace ou la gestion des zones d'activité économique ; c'est alors la cohérence de l'action publique autour de projets d'aménagement qui est recherchée.

Chloé Diamédo (Gart)
et Simon Mauroux (AdCF)

Dépendances de voirie : les précisions de la jurisprudence

Éléments	Appartenance au domaine public routier selon le juge
Sous-sols	Oui, dès lors que la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus. Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Talus	Oui, dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
Arbres	Oui, s'ils sont plantés sur le domaine public en bordure de la voie.
Accotements	Oui
Murs de soutènement, clôtures et murets	Oui, dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
Trottoirs	Oui
Pistes cyclables	Oui
Espaces verts	Non, même s'ils sont ouverts à l'utilisation collective.
Sentes techniques	Non, dès lors qu'elles ne sont pas comprises dans l'emprise de la voie.
Regards d'égout	Oui, s'ils sont situés sur la chaussée.
Ouvrages d'évacuation des eaux pluviales	Oui
Réseaux d'assainissement et d'eau	Non, dès lors qu'ils ne concourent pas à la sécurité des usagers de la voie.
Dispositifs de signalisation routière	Oui. Exemple : les panneaux directionnels et les bornes kilométriques.
Espaces non goudronnés permettant la desserte des propriétés riveraines	Oui, dès lors que ces espaces s'étendent de la voie jusqu'aux murs et bâtiments existants et qu'ils permettent de les desservir et de garantir la liberté de passage.
Terre-pleins centraux	Oui, seulement s'ils forment un îlot directionnel, ce qui n'est pas le cas d'un terre-plein aménagé permettant le stationnement temporaire des véhicules pour accéder à des bennes de recyclage.
Bacs à fleurs	Oui, s'ils sont situés au centre d'un carrefour.
Parkings	Oui, s'ils sont entourés de voies affectées à la circulation publique.
Ouvrages d'art	Oui, les ponts, tunnels, bacs et passages d'eau font partie de la voie car ils en assurent la continuité.
Éclairage public	Oui, dès lors que les dispositifs d'éclairage public concourent à l'exploitation de la voie ainsi qu'à la sécurité des usagers, ce qui n'est pas le cas de l'éclairage public à visée purement ornementale.

POUR ALLER PLUS LOIN

Téléchargez le guide juridique AdCF/Gart La compétence voirie sur le site de l'AdCF : www.adcf.org.

Définition et exercice de la voirie à l'échelle intercommunale : la règle de la diversité

Un périmètre de missions qui diffère selon le statut des communautés, une définition de l'intérêt communautaire variable, des pratiques multiples selon les territoires... Variations sur le thème de la voirie intercommunale.

La compétence voirie est fréquemment transférée aux communautés : en 2016, 68 % d'entre elles étaient compétentes en matière de « création, entretien et aménagement de la voirie »¹. Les communautés qui exercent cette compétence peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- celles qui exercent cette compétence car la loi les y oblige (métropoles et communautés urbaines) ;
- les groupements pour qui, historiquement, cette compétence a été la raison qui a incité plusieurs communes à se réunir au sein d'un district ou d'un syndicat de communes ;
- les communautés qui n'exercent encore cette compétence qu'en additionnant des logiques communales sans un véritable lien avec le projet de territoire. La volonté, à une époque, d'augmenter leur coefficient d'intégration fiscale peut expliquer ce type de transfert ;
- de nouvelles communautés de communes et d'agglomération qui, à l'occasion d'une modification de périmètre, ont dû investir ce champ de compétence.

Aujourd'hui, une nouvelle motivation incite les communautés à s'interroger sur les conditions d'exercice d'une telle compétence : la cohérence du projet de territoire.

Diversité selon le statut

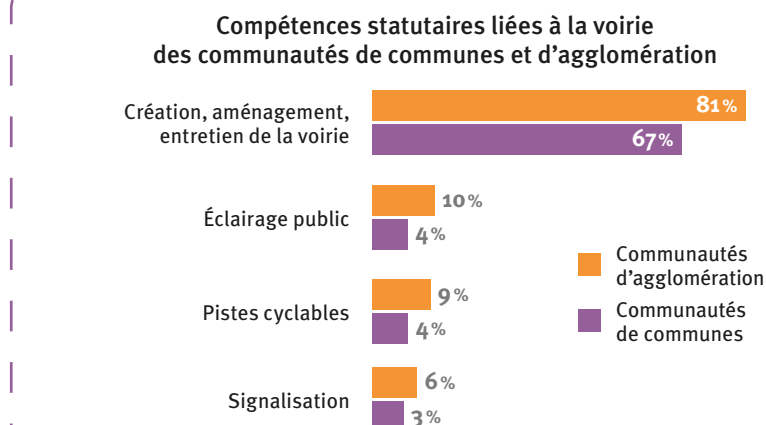
La voirie est en lien direct avec de nombreuses autres compétences obligatoires ou optionnelles des communautés (transports, développement économique et attractivité du territoire, compétences de réseaux...). Face à cette diversité de situation, l'intitulé légal de la compétence voirie ne reflète que très partiellement la réalité des pratiques locales. À cet égard, les métropoles et communautés urbaines sont fréquemment compétentes au-delà de la création, l'entretien et l'aménagement de la voirie, en gérant également la propreté, la signalisation et l'éclairage public. Pour ce qui est des communautés de communes

et d'agglomération, le graphique de cette page démontre que peu d'entre elles disposent de telles compétences connexes. En ce qui concerne plus particulièrement la compétence « création, entretien et aménagement de la voirie », la loi n'impose pas les mêmes exigences à toutes les catégories de communautés. Toutes les voies du territoire doivent ainsi être transférées à la communauté urbaine ou métropole lors de sa création. Cette exigence est d'ailleurs souvent un frein au passage à un tel statut (voir l'interview en p. 6 de Thierry Pitout, de la Métropole Nice Côte d'Azur).

Intérêt communautaire

Dans les communautés de communes et d'agglomération, le législateur a permis la définition d'un intérêt communautaire, bien que celles-ci soient de plus en plus nombreuses à être compétentes pour la totalité des voies de leur territoire. L'intérêt communautaire est défini très différemment d'un groupement à l'autre. Si l'on compare les techniques de définition employées actuellement par rapport à celles usitées au début des années 2000, on constate que la scission entre investissement et fonctionnement n'est plus que très rarement retenue. À l'inverse, les voies des zones d'activité économique continuent régulièrement à figurer dans cette compétence alors même qu'elles sont transférées automatiquement aux communautés au titre de leur compétence économique. La manière la plus fréquente de définir cet intérêt communautaire est de retenir un certain nombre de critères (voir encadré) et d'annexer à la délibération une liste de voies y répondant. Certaines définitions incluent également les chemins ruraux, parfois en précisant que sont ici visés les chemins desservant au moins une habitation par exemple.

“ La mutualisation des services peut se révéler être une réponse plus flexible qu'un transfert de compétence ”



Source : Banatic, mise à jour octobre 2016.

Les critères permettant de définir l'intérêt communautaire

- Voies de liaison entre les communes
- Voies supportant un trafic scolaire
- Desserte d'équipements publics, grandes entreprises, sites touristiques
- Voies de contournement
- Nombre de véhicules par jour
- Voies facilitant la politique de transport du groupement

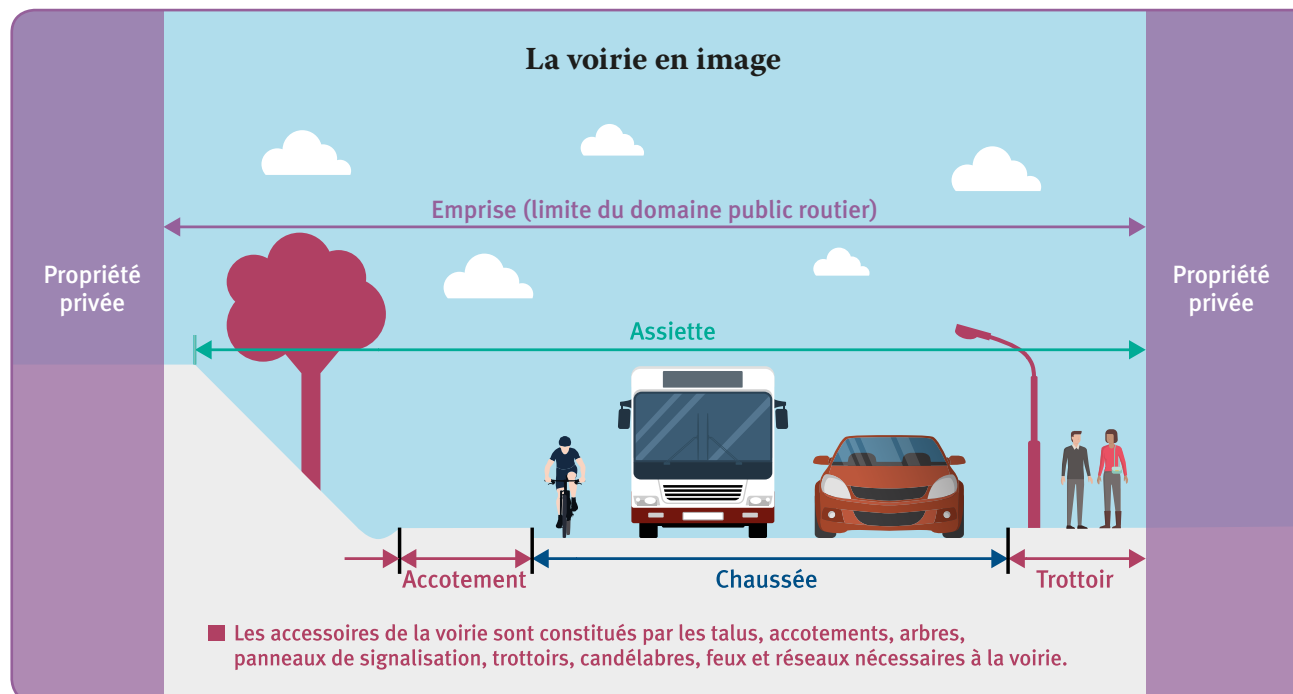
Souplesse des pratiques

Ces multiples intitulés de la compétence voirie s'accompagnent d'une diversité de contenus et de pratiques. Il convient d'abord de déterminer quels sont précisément les éléments constituant la voirie qui doivent être transférés à la communauté (voir le tableau en p. 4). Ensuite, les communes peuvent souhaiter un partage de compétence plus souple que ne le permet traditionnellement l'intérêt communautaire. À cet égard, un règlement de fonds de concours pourra être adopté. Il n'est pas

rare non plus que les communes abondent financièrement les travaux entrepris par la communauté sur leur territoire. La mutualisation des services peut se révéler être une réponse plus flexible qu'un transfert de compétence classique qui, par exemple, ne permet pas de dissocier l'investissement du fonctionnement. Grâce aux mécanismes de partage de moyens, il est possible de passer par la voie conventionnelle pour ne faire porter à une communauté qu'une partie des dépenses². Autre possibilité : ne mettre en commun que les moyens humains dont disposent les communes, sans transfert de compétence ; on pense ici aux services communs prévus à l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Enfin, l'article L. 5211-4-3 du même code permet à une communauté de se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement au groupement. À noter qu'à terme, les élus finissent fréquemment par préférer un transfert de compétence, moins lourd à gérer (remboursement, contrôle de l'activité...). Cette phase de mise en commun de moyens peut néanmoins être une solution efficace pour créer progressivement une culture commune et décider d'un programme d'investissement partagé et cohérent pour l'avenir du territoire.

Floriane Boulay

1- Banatic, mise à jour octobre 2016 – contre 3 % des syndicats de communes et 2 % des syndicats mixtes.
2- Articles L. 5214-16-1 du CGCT pour les communautés de communes, L. 5216-7-1 pour les communautés d'agglomération, L. 5215-27 pour les communautés urbaines et L. 5217-7 pour les métropoles de droit commun.



inter
view

Patrick Denis et Thierry Pitout

DGS de la communauté de communes Vitry, Champagne et Der (Marne) et
DGA des routes, de la circulation et des subdivisions, Métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes)

« Le maire reste au centre du dispositif »

Si l'exercice intercommunal de la compétence voirie peut permettre une plus grande technicité et l'allocation de moyens supérieurs aux travaux d'entretien et d'investissement, la réactivité des équipes, leur proximité avec le terrain et l'implication étroite des communes apparaissent comme des préoccupations fortes. Témoignages de deux communautés.

Comment votre communauté a-t-elle défini la compétence voirie ?

Patrick Denis : Nous avons choisi de retenir les voies communales reliant deux communes et d'intérêt stratégique pour le développement de la communauté. Les travaux connexes qui concernent directement les voiries d'intérêt communautaire relèvent également de notre compétence : parkings et stationnement, éclairage public, signalisation verticale et horizontale de droit commun, réseaux d'eaux pluviales.

“ Notre compétence voirie est importante mais limitée à quelques voies ”

Thierry Pitout : En dehors des espaces verts, la métropole est compétente pour toute la voirie, y compris la propreté, l'éclairage public et les réseaux d'eaux pluviales. Au

total, nous gérons 2 500 km de routes, dont 800 km d'origine départementale, et un budget total de 100 millions d'euros.

Avec plusieurs années de recul, comment les communes apprécient-elles le transfert de la compétence à l'échelle intercommunale ? Ont-elles conservé une partie de la voirie ?

P. D. : La compétence voirie de Vitry, Champagne et Der est importante mais finalement limitée à quelques voies. Au moment de la fusion, l'ancienne communauté détenait depuis 2002 une compétence circonscrite aux ZAE et à deux axes à cheval sur deux communes, et la communauté de communes du Mont-Morêt était compétente sur l'ensemble des voies publiques du territoire. En outre, les expériences des communautés voisines n'étaient pas très incitatives. Cette compétence leur coûtait cher et les discussions pour déterminer quels travaux devaient être

effectués sur telle ou telle commune étaient très longues. Nous n'avons pas voulu à notre tour nous engager dans cette voie. Nous avons terminé le programme pluriannuel d'investissement déjà défini par la communauté du Mont-Morêt et avons restitué de nombreuses voies aux communes.

T. P. : Nous pensons que le grand avantage de la compétence des métropoles est de ne pas être soumise à la définition d'un intérêt communautaire. La totalité des voies publiques hors autoroutes relève de la compétence métropolitaine. En ce qui concerne les voies départementales, l'intérêt est double. D'une part, le transfert permet une mutualisation significative du matériel et des coûts d'entretien. Lors des intempéries de 2013, les 14 millions d'euros de frais de réparation n'auraient pas pu être portés par les communes seules. D'autre part, nous avons récupéré l'ingénierie départementale qui a apporté de nouvelles compétences au sein des services métropolitains (métiers

de la maîtrise d'ouvrage, gestion de patrimoine technique, entretien des chaussées, ouvrages d'art). L'intérêt pour les communes est donc évident et aucun maire ne souhaite aujourd'hui revenir en arrière. Ils sont en effet satisfaits du service rendu et conscients de la multiplication des compétences techniques dont ils peuvent désormais bénéficier.

Le transfert de la compétence n'a-t-elle pas conduit à une perte de proximité ?

T. P. : Le millier d'agents métropolitains affectés à la voirie sont répartis en sept subdivisions territoriales. Plus précisément, 150 agents sont affectés au siège de la métropole pour les grands projets structurants, les projets d'aménagement de l'espace public et les exploitations spécialisées (signalisation, éclairage public, distribution de l'électricité) ainsi que la coordination des subdivisions ; les autres agents sont affectés aux sept subdivisions. Chacune d'entre elles compte

inter
view

Gérard Corrigan

Président de la communauté de communes Locminé Communauté (Morbihan)

« Tout le monde est gagnant »

Locminé Communauté (5 communes et 11 600 habitants) présente la particularité d'une gestion unifiée. Une démarche qui a invité élus et agents à repenser l'organisation des services de proximité, dont la voirie.

Le passage de Locminé Communauté en gestion unifiée a induit une nouvelle organisation des services sur le territoire. Pouvez-vous nous l'expliquer ?

Effectivement, nous sommes en gestion unifiée sur la totalité des communes de la communauté, à l'exception de la ville-centre. Tous les agents concernés ont donc été transférés à l'échelle intercommunale, et toute une série de fonctions ont été mutualisées (comptabilité, RH, marchés publics, communication...). Afin de réorganiser les services, nous avons travaillé étroitement avec les secrétaires de mairie et les agents sur la redéfinition de leur poste. Nous avons choisi de créer des binômes de responsables communal et technique. Chaque binôme s'occupe de deux communes. Il traite les questions de proximité et décide ou non, selon les besoins, de faire appel aux équipes techniques de la communauté.

Vous avez également conduit une réflexion sur la gestion des urgences...

Oui, car les communes étaient inquiètes sur ce sujet. Nous avons donc travaillé sur ce qu'était une urgence. Au départ, tout était « urgent ». Finalement, nous nous sommes aperçus qu'il y avait très peu de véritables urgences. Par exemple, une fuite d'eau dans les toilettes d'une école nécessite de couper

l'eau et de mettre en sécurité l'équipement. Une fois ces mesures prises, il ne s'agit plus d'une urgence. Cette démarche a permis de mettre en place des process et de rassurer élus et agents sur l'efficacité de notre nouveau système de gestion.

La communauté est compétente de longue date en matière de voirie. Comment l'exercice de cette compétence est-il organisé ?

Chaque commune dresse son programme de travaux et d'investissements dans le cadre de sa commission « voirie ». Ce programme est ensuite rapporté au responsable voirie de la communauté, qui travaille avec la commission pour que les travaux rentrent dans le budget. Un plan prévisionnel a été réalisé, et chaque commune bénéficie d'un droit de tirage sur le budget total. Si la commune souhaite en faire davantage, elle apporte un complément financier. Nous avons opté pour de la souplesse : les budgets prévus restent identiques. Si une commune n'utilise pas son droit de tirage, une autre peut en faire davantage mais au bout de trois ans, toutes les communes doivent être au même niveau. Cela permet également de bénéficier pleinement de l'aide départementale à la voirie, que toutes les communes n'utilisaient pas systématiquement lorsque la compétence était communale.

Cette organisation est-elle efficace pour la gestion de proximité ?

Oui, et je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus. Dès la première année, nous y avons tous gagné. La gestion technique devient plus efficace, les personnels sont professionnalisés, ce qui leur permet également d'avoir des évolutions de carrière. Nous avons mis en place des critères simples de facturation, et évidemment le véhicule et le temps pour se rendre du siège de la communauté au lieu de l'intervention ne sont pas imputés à la commune.

En revanche, cette organisation a nécessité un changement de mentalités, de la part du personnel mais aussi des élus. Tous sont obligés d'anticiper. Avant, tout fonctionnait au « coup par coup », mais ce type d'organisation fait perdre beaucoup de temps. De nombreux élus pensaient que s'ils n'avaient plus le personnel, ils ne pouvaient plus décider. Or, notre gouvernance fait d'eux de vrais décideurs avec, derrière, des capacités techniques plus importantes pour réaliser les projets. Tout le monde est gagnant.

Propos recueillis par Apolline Prêtre



Avec la nouvelle organisation, la gestion des voiries est devenue plus efficace. / © Didier Doceux / Fotolia



Dans le cadre de sa compétence voirie, la communauté Vitry, Champagne et Der a restitué de nombreuses voies aux communes. / © Joef / Fotolia

Pouvoirs de police spéciale

Le président d'une communauté compétente en matière de voirie se voit transférer deux pouvoirs de police administrative spéciale des maires afin de favoriser la bonne articulation entre l'exercice de la compétence et les mesures de police attachées à la voirie.

Il s'agit, d'une part, de la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxis. Est concernée, d'autre part, la police de la circulation et du stationnement. Sous réserve des pouvoirs du préfet sur les routes à grande circulation, elle porte sur l'ensemble des voies à l'intérieur des agglomérations, ainsi que, à l'extérieur des agglomérations, sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal. Le président exerce ce pouvoir de police sur toutes les voies concernées, quelles que soient celles relevant de la compétence de la communauté au titre de l'intérêt communautaire (dans les communautés de communes et d'agglomération).

Le transfert automatique de ces deux pouvoirs de police spéciale a lieu lorsque la communauté devient compétente, puis lors de chaque nouvelle élection du président. À chaque fois, les maires disposent de six mois pour s'opposer à ces transferts sur leurs communes respectives. La première opposition autorise le président à renoncer, dans un nouveau délai de six mois, au transfert pour l'ensemble de la communauté. Une fois passés ces délais, ces choix ne peuvent pas être remis en cause pour la durée du mandat du président. **SM**

une centaine d'agents en provenance de trois univers différents : les communes, la communauté urbaine et le département. Grâce au transfert des voies à la métropole, les communes ont pu directement bénéficier des services d'agents experts dans une multitude de domaines (architectes urbanistes, paysagistes, ingénieurs génie civil, géologues...). Tout l'enjeu consistait à créer une culture commune mixant, au sein des équipes de terrain, des agents de propreté de petites communes avec des agents du département plus qualifiés. Aujourd'hui, certains anciens agents du département travaillent à la propreté et des ex-agents communaux interviennent sur des voies rapides.

Comment les communes sont-elles associées à la prise de décision ? Comment se passe la relation entre agents et élus municipaux ? Avec qui les usagers dialoguent-ils ?

T.P. : L'objectif affiché par Christian Estrosi a été de laisser au maximum la main aux maires, c'est un principe inscrit dans la charte de la Métropole Nice Côte d'Azur. Ils ont en particulier conservé les pouvoirs de police de la circulation par exemple. Les maires restant au contact des usagers, la compétence voirie est gérée en proximité par les binômes maire-chef de subdivision. S'agissant de la définition des priorités en matière d'investissement, notre budget

se scinde en trois parties : 10 % du budget est mutualisé (matériel, sécurité traitement des intempéries...), 40 % portent sur les grands projets et l'entretien du réseau structurant ; sur ces deux premiers volets, les arbitrages sont centralisés. Enfin, 50 % du budget porte sur les projets d'intérêt communal ; sur ce troisième volet, une première moitié est déléguée à la subdivision qui la gère librement avec le maire pour l'entretien des anciennes voies communales et de petits aménagements. La répartition entre les communes s'opère en fonction du linéaire de voirie, du potentiel fiscal, de la population et de la capacité

d'investissement transférée au titre de la Clect par chaque commune. Cette enveloppe règle tous les problèmes de proximité et d'entretien, et le maire reste au centre du dispositif. La seconde moitié permet des aménagements d'intérêt communal (place du village, promenade des Anglais). Les aménagements sont choisis par le maire et la programmation des travaux est centralisée dans le cadre d'un PPI. Les communes peuvent également abonder avec des fonds de concours (ce qui se pratique de plus en plus afin de favoriser des travaux rapides, et concerne plus de la moitié des projets).

Propos recueillis par Floriane Boulay



tribune

Jean-Luc Smanio

Ingénieur en chef, membre de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)

De l'intérêt d'une organisation intercommunale dans l'exercice de la compétence voirie

Performance, commande publique, équité de traitement : avantages et conditions de réussite d'un exercice intercommunal de la compétence voirie.

La nouvelle réalité territoriale constitue une diminution par facteur 40 des lieux de décision locale. Une nouvelle organisation, à cette échelle nouvelle, est en cours. Elle a un effet sur les mentalités : de « l'esprit de clocher » où la voirie était gérée en direct, on passe à une planification permettant une technicité pointue et des investissements lourds. Face aux réticences et interrogations que cela suscite, quelques réflexions s'imposent. Gérer un patrimoine d'une cinquantaine de kilomètres de voiries fait appel aux mêmes principes techniques qu'un patrimoine de plusieurs centaines, mais pas à la même organisation.

Ensuite, les accords et contrats économiques à l'échelle intercommunale apparaissent sensiblement plus intéressants et performants qu'à l'échelle communale : les effets de la massification, de la synergie et de l'optimisation sont éprouvés. Et la démonstration vaut aussi bien en investissement qu'en fonctionnement : une organisation intercommunale permet de partager les frais fixes et de structurer sur un plus grand nombre d'opérations et d'unités d'œuvre, tout en disposant de moyens intellectuels, juridiques et d'outils de mesure et de validation de sa politique. Le devoir de compte-rendus périodiques, les nécessaires

bilans financiers et de performance ainsi que l'indispensable contrôle de gestion, sur la base de ratios au moins régionaux définis et calculés avec l'aide et la connaissance des réseaux de « sachants » territoriaux, sont remplis.

Stimuler l'économie locale

La réduction du nombre de donneurs d'ordres doit permettre de peser sur la saine concurrence des prestataires et fournisseurs... tout en veillant dans le temps à contrecarrer les tentations de regroupement

monopolistique en conservant des moyens internes suffisants et en utilisant les réseaux territoriaux d'échanges ; tout en veillant aussi à ne pas dégrader le tissu économique local, au risque de voir la capacité de concurrence au sein d'un territoire s'étioiler... voire disparaître. Lors de la passation de marchés, des allotissements intelligents garantissent la survie des entreprises régionales, qui sont d'ailleurs les plus agiles à intervenir dans le cadre de situation de crise !

Parmi les principes directeurs d'une telle action, outre le respect des principes

fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures dans la commande publique qui permet une concurrence saine tout en protégeant le tissu économique du territoire, il convient de veiller à pérenniser l'agilité et la souplesse de la structure de gestion pour ne pas « manger le bénéfice » apporté par la massification de la demande. De nombreuses techniques partenariales ont démontré que l'externalisation et la délégation permettaient des résultats très performants dès lors que les rapports de force restaient équilibrés.

Des élus prescripteurs

La vigilance s'impose en effet sur la qualité de la gouvernance, garante de l'équité de traitement des usagers où qu'ils se situent au sein d'un territoire donné, ainsi que sur la qualité de l'organisation et de sa réactivité. Le rôle des élus évolue : c'est leur capacité à prescrire, contrôler et travailler ensemble qui est sollicitée désormais, alors qu'ils étaient auparavant des acteurs directs.

Les collectivités ont compris avoir atteint une apogée du rapport services/charge fiscale. Répondre aux attentes et aux besoins de nos concitoyens à une échelle plus importante permet d'abaisser les coûts, et d'améliorer la gestion.



Gérer la compétence voirie à l'échelle intercommunale permet d'abaisser les coûts. / © Ville de Saint-Ouen-sur-Seine

Les transferts de charges en matière de voirie

Le transfert de la compétence voirie est un exercice délicat : d'un côté, les communes seront attentives à conserver une bonne qualité de service et de réactivité ; de l'autre, les communautés veilleront à disposer des moyens humains et financiers leur permettant un exercice satisfaisant de la compétence sans grever leur marge de manœuvre. Aussi, l'évaluation des charges qui sera faite en amont du transfert de compétence sera déterminante.

En théorie, les choses paraissent simples. Dans la pratique, les transferts de charges sont porteurs d'enjeu pour les équilibres financiers des communes qui verront leurs recettes évoluer, et pour les communautés appelées à assurer le financement d'activités nouvellement intégrées dans leur budget. En matière de voirie, l'évaluation des transferts de charges pose de nombreuses questions.

La première d'entre elles concerne la définition du périmètre de la compétence voirie. Selon les transferts déjà réalisés et l'ambition de l'intercommunalité en matière de gestion de la voirie, le périmètre de la compétence peut varier sensiblement. Pour les métropoles et les communautés urbaines, le CGCT en définit ainsi les contours : création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, abris de voyageurs, parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains... Mais cette compétence peut être étendue, sous réserve de l'accord des communes, aux équipements publics en lien avec la voirie, à l'éclairage urbain, aux espaces verts, voire à des interventions en matière de pluvial le cas échéant. Pour les communautés d'agglomération et de communes, la définition de la compétence voirie est liée à la fixation de l'intérêt communautaire qui peut porter sur un

“ L'évaluation à partir d'un linéaire de voirie est souvent utilisée ”

certain type de voirie (axes structurants par exemple) ou un certain type de tâches. Dans de nombreux cas, le transfert de la compétence partira du plus petit dénominateur commun.

Évaluer l'investissement

Une fois la compétence délimitée, il conviendra d'en évaluer le coût dans une double perspective : d'une part le coût actuel avant transfert, qui peut-être différent d'une commune à l'autre, et d'autre part le coût futur dans le cadre d'une gestion communautaire. Le CGCT fixe un premier cadre de travail, mais qui se révèle souvent mal adapté en matière de voirie. En effet, la voirie n'est pas un équipement comme les autres. Si les dépenses de fonctionnement « au coût réel » sont assez facilement identifiables dans les budgets communaux (contrats d'entretien, dépenses de personnel...), l'évaluation des dépenses d'investissement nécessite de se référer à une période plus longue à défaut de pouvoir évaluer le « coût d'origine ». Ici, la notion de « coût moyen annualisé » telle que définie dans le code est mal aisée.

Dans tous les cas, un travail préalable d'identification des biens et des activités susceptibles de faire l'objet du transfert, en prenant soin de distinguer les interventions courantes des interventions exceptionnelles, sera nécessaire. La difficulté



Un travail approfondi d'identification des biens et des activités susceptibles de faire l'objet d'un transfert à la communauté est nécessaire. / © Vadim Ratnikov / Shutterstock

d'évaluation réside dans le cycle très long d'investissement et la disparité des dépenses engagées entre les communes. De plus, l'évaluation devra évidemment tenir compte de la nature du financement des dépenses d'investissement sur la voirie et, dans le cas d'un financement par emprunt, des charges financières. Contrairement à d'autres transferts, la question des charges de centralité n'est pas le cœur du sujet. La prise en compte de la dette pose souvent des difficultés en ce qui concerne l'évaluation des charges de voirie.

Rennes Métropole : deux méthodes d'évaluation

Plusieurs méthodes sont possibles. À Rennes Métropole, après un travail très détaillé de recensement des dépenses de voirie remontant sur les dix dernières années pour identifier les dépenses exceptionnelles, deux méthodes d'évaluation ont été proposées aux communes : la méthode dite « réglementaire », soit la moyenne des dépenses nettes (hors FCTVA et subventions mais augmentée des charges financières) identifiées sur les dix dernières années, ou la méthode dite « de l'épargne nette ». Dans ce dernier cas, les communes ont transféré à la métropole un montant correspondant à la fraction d'épargne nette consacrée aux dépenses de voirie. L'évaluation à partir d'un linéaire de voirie est souvent utilisée. Cette méthode repose sur une classification des voies, déterminant des ratios de renouvellement et d'entretien avec, parfois, un système de bonus ou malus liés à l'état de la voirie transférée.

Limoges : une démarche progressive

À Limoges Métropole, en vue d'un passage en communauté urbaine, le transfert de la voirie s'est inscrit dans une démarche très progressive. Dans sa feuille de route, la communauté souhaitait trouver un équilibre entre les communes ayant investi dans la voirie et celles ayant privilégié d'autres investissements, tout en se donnant les moyens d'engager une véritable politique communautaire. Au terme d'un travail de concertation avec les communes, il a été mis au point une méthode d'évaluation des charges liées aux voiries à partir d'un état des lieux approfondi de leurs principales caractéristiques : état général (de très bon à médiocre), localisation, niveaux de desserte (centre-ville ou périphérie). Une fois cette grille établie, les voiries ont été classées en quatre secteurs géographiques pour lesquels un tarif moyen par mètre linéaire correspondant au coût d'entretien et de renouvellement a été calculé. Celui-ci correspond aux dépenses réalisées par les

communes entre 2012 et 2015, et distingue les charges de fonctionnement des charges d'investissement. Ces tarifs moyens par secteur ont ensuite été appliqués au mètre de voirie tel qu'il figure dans la fiche DGF de chaque commune. Ces éléments ont servi de base de calcul pour les travaux de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect).

Quel personnel transférer ?

Autre question cruciale : celle des transferts de personnel accompagnant le transfert de compétence. La communauté urbaine d'Arras a choisi de ne prendre en compte, dans les transferts de charges, que les agents passant plus de 60 % de leur temps sur des travaux d'entretien de la voirie. De nombreuses communautés voire métropoles ont retenu la possibilité de mettre des personnels et d'éventuelles délégations de gestion à disposition des communes.

Dans bien des cas, le calcul des charges transférées donnera lieu à des attributions de compensation (AC) provisoires ; les AC définitives ne seront fixées qu'après validation des charges effectives.

D'autres accords sont envisageables. Ainsi, lors du transfert de la compétence voirie, la future métropole de Montpellier s'est engagée à garantir aux communes des enveloppes de travaux correspondant au minimum à 90 % des montants préalablement dépensés par chacune.

“ La notion de coût moyen annualisé des investissements définie par le CGCT est peu adaptée pour la voirie ”

L'équité dans l'évaluation des transferts de charges est la garantie d'un transfert réussi de la compétence. À ce titre, le travail collaboratif entre les communes et l'intercommunalité au sein de la Clect (diagnostic partagé sur le fonctionnement de la compétence voirie, identification des interventions, évaluation des coûts...) est essentiel.

Claire Delpech

Vers une AC d'investissement ?

Pour les communes, les impacts budgétaires du transfert de la voirie peuvent poser problème. La réduction de l'attribution de compensation (AC) faisant suite au transfert aura un effet sur la section de fonctionnement du budget communal et, par ricochet, sur sa capacité d'épargne, alors que la dépense a le plus souvent été réalisée en section d'investissement.

L'imputation de l'attribution de compensation en fonctionnement est liée à sa fonction originelle : un reversement de fiscalité chargé d'assurer la neutralité financière et budgétaire du passage en taxe professionnelle unique. Mais avec l'intensification des transferts de compétence, l'attribution de compensation est désormais davantage représentative de charges transférées que d'une compensation de ressources fiscales. En témoigne la forte progression d'attributions de compensation négatives des communes vers leur groupement. C'est dans cet esprit que la notion d'« AC d'investissement » tente de trouver une définition réglementaire.