

Analyse d'un document portant sur l'option « Voirie et réseaux divers » :

La gestion du patrimoine routier nouvellement transférée.

Communauté d'agglomération

le 15 octobre 2014

Note à l'attention de Monsieur le  
Directeur général des services

Partie I : analyse critique et diagnostic de l'état général de l'organisation de la gestion du patrimoine de voirie

La transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération est un changement fort pour la vie politique locale car elle s'est accompagnée d'un changement de majorité.

Dans ce contexte, il est essentiel que l'exécutif ainsi que la nouvelle équipe dirigeante puisse rapidement connaître les pratiques et l'organisation en vigueur pour pouvoir apporter des ajustements sur le fonctionnement.

La présente note détaillera tout d'abord le contexte en dissociant les pratiques et attentes de la ville centre et des communes rurales (**I**) puis, dans un deuxième temps, elle présentera en détail l'organisation de la commune d'agglomération sous l'angle des moyens et des compétences (**II**).

**I – Un contexte propre à des politiques hétérogènes :**

Les caractéristiques de notre territoire conduisent à des pratiques et des attentes très différentes entre la ville centre qui rassemble le tiers de la population de l'agglomération et les 39 communes rurales.

**1 – Des inquiétudes de la part des élus :**

Les élus de la ville centre peuvent craindre à une baisse de la qualité du service rendu sur leur territoire au profit d'un transfert vers les communes rurales. Cette inquiétude se reflète par le faible nombre de personnel qui ont été transférés vers la communauté d'agglomération (CA) lors du transfert de la compétence voirie. De leurs côtés les élus ruraux sont particulièrement sensibles à l'attractivité économique et touristique de leur territoire qui passe à la fois par une politique d'entretien des voiries et accès efficace et par une maîtrise de la fiscalité.

Autre élément de contexte important, l'arrivée de nouvelles équipes municipales avec de nouveaux projets imposera à ce que les équipes de la CA donnent entièrement satisfaction aux communes dans la mise en œuvre de leurs projets d'aménagement. Enfin, la responsabilité des Maires n'étant jamais dérogée au titre de la sécurité publique, même si les compétences de voiries étaient totalement transférées à la CA, ceux-ci seront attentifs à la politique d'exploitation à mettre en œuvre.

## 2 – Un diagnostic du patrimoine poussé dans la ville centre :

Il n'existe pas de documents qui font état de l'organisation en place dans les communes au niveau du suivi du patrimoine routier. Il s'agit pourtant d'un élément déterminant pour programmer de futurs investissements et protéger la collectivité contre des recours de tiers pour défaut d'entretien. Si ces documents n'ont pas été formalisés, il conviendra dans une phase ultérieure de recueillir les pratiques dans chacune des communes.

La ville centre a en revanche un diagnostic clair de son patrimoine. D'un point de vue technique, l'état des couches de roulement est connu (même si l'absence de dates de réalisation est un élément préjudiciable au choix d'une technique adaptée) et le réseau existant d'éclairage public est détaillé. L'organigramme de la structure administrative fait apparaître un certain flou au niveau de la voirie, la compétence semblant diluée au sein d'une direction technique. Enfin, d'un point de vue financier, le Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI), fait apparaître une absence de crédits affectés au traitement des eaux de pluie et à l'entretien des ouvrages d'art, qui sont des éléments importants du patrimoine et dont le non-entretien peut avoir des conséquences financières ou juridiques lourdes. D'autre part, le report de plusieurs sommes d'argent initialement affectées à des opérations fait craindre à un problème de suivi des dossiers et de planification des opérations.

Ce contexte a eu des conséquences sur l'organisation mise en place dans notre CA et dans son fonctionnement.

## **II – L'organisation de notre collectivité en matière de voirie :**

Il est possible d'analyser le fonctionnement sous l'angle des moyens humains et matériels d'une part et des compétences et des finances d'autre part.

### 1 – Moyen humains et matériels :

Le premier élément manquant dans notre organisation touche aux élus. S'il existe 8 vice-présidents en charge de thématiques majeures, aucun n'est dédié à la voirie. De même, la direction générale des services techniques n'a pas isolé une unité ou une sous-direction chargée de la voirie intercommunale. D'autre part, il est à noter que le transfert des personnels communaux chargés de l'entretien n'a pas été effectué puisque les communes ont gardé la gestion du nettoyage notamment. Le personnel disponible est donc limité.

En revanche, la dotation en engins et matériels roulant de l'ex communauté de communes est suffisante pour nous permettre de prendre en charge la voirie sur un périmètre étendu. Le nombre d'heures d'utilisation de certains engins (mini pelle et balayeuse) ainsi que les ratios annoncés par notre Président (60 % d'utilisation du matériel) nous indiquent qu'un progrès pourra clairement être fait dans l'utilisation du matériel.

### 2 – Répartitions des compétences et budgets :

L'entretien des voies communales n'a pas été transféré. Cette étape certes difficile à mettre en place, sera pourtant déterminante pour construire une politique d'entretien sécurisante pour la collectivité et une utilisation rationnelle des moyens. D'autre part, les budgets de la ville centre et surtout de la communauté de commune, font apparaître un budget de fonctionnement inférieur à la moyenne qui symbolise la gestion économe des territoires et permet également de dégager des marges de manœuvre en terme de personnel pour l'avenir. La capacité d'autofinancement est elle aussi le symbole d'une bonne gestion et le faible niveau d'endettement permet d'envisager la mise en œuvre d'une politique d'aménagement efficace.

Pour conclure, l'hétérogénéité de notre territoire est symbolisée par des pratiques et des attentes différentes. La bonne gestion des entités de notre CA nous permettra de réfléchir à une organisation adaptée aux défis à venir.

Partie II : Organisation opérationnelle et programme pluriannuel d'investissements de la voie communautaire.

L'optimisation de notre organisation et de ses moyens est particulièrement importante dans le contexte actuel. La réforme territoriale en cours et le transfert de compétences d'une part, ainsi que la redistribution des mandats électoraux sur notre territoire conduisent à mener une réflexion sur la programmation et la gestion administrative de la voirie communautaire.

Dans un premier temps, il sera possible de définir une organisation adaptée à notre territoire (I) avant de détailler sa mise en place (II) puis de proposer un PPI aux élus de notre collectivité (III).

#### I – La conception d'une organisation adaptée aux enjeux :

Pour répondre aux enjeux de la compétence voirie il est nécessaire d'avoir une approche globale et d'associer tous les acteurs.

##### 1 – Assurer l'entretien complet de la compétence :

Dans le but de mettre en œuvre un Projet Global d'Exploitation (PGE) il est essentiel que notre CA se dote des pleines capacités d'action. Même si la responsabilité des Maires ne sera jamais totalement déchargée, notre Président deviendra responsable des problématiques d'entretien et de nettoyage sur l'ensemble de la voirie communautaire et pourra ainsi valider un niveau de service adapté sur tout le territoire.

Le transfert des personnels communaux et du matériel permettra de réaffecter les forces vives de notre collectivité pour optimiser le fonctionnement. Ce transfert nécessitera une forte implication de la direction des ressources humaines pour les problématiques d'harmonisation des régimes indemnitaires ainsi que des organisations syndicales et du comité technique paritaire pour la validation des conditions de l'organisation du travail.

D'un point de vue organisationnel, un adjoint chargé spécifiquement de la voirie pourra être nommé au sein de la DGAST et le Président pourra décider de mettre en place une Vice-présidence spécifiquement dédiée aux routes communautaires.

##### 2 – Construire un PGE et définir des niveaux de service adaptés :

Des groupes de travail pourront être constitués pour définir les niveaux de services que la CA mettra en œuvre. Sous l'égide d'un comité de pilotage dans lequel le vice-président référent sera partie prenante, ses groupes seront chargés de réfléchir aux problématiques suivantes :

- GT1 : harmonisation des pratiques d'entretien de la voirie.
- GT2 : aspect délais et commande publique pour massifier les commandes et optimiser les coûts.
- GT3 : Organisation du temps de travail.
- GT4 : actions phares et rapides à mettre en œuvre et aspect communication.

Une lettre de mission viendra fixer des objectifs à chaque responsable de groupe et les groupes devront faire des propositions assorties d'une grille d'évaluation et d'indicateurs pertinents pour mesurer à terme la réussite des actions mises en œuvre.

Les acteurs des groupes de travail seront d'horizons différentes avec des intervenants extérieurs (associations d'usager, collectifs vélo ou deux roues, partenaires de voirie tel que conseil général au service de l'état) et des intervenants de toutes les directions (services juridiques et ressources humaines notamment pour mettre en marche un processus de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des compétences en lien avec le PGE).

Ces travaux déboucheront sur des propositions faites aux élus.

## II – Une organisation centrée sur des unités ressources :

Sans préjuger du travail des groupes, il est d'ores et déjà possible d'identifier des actions à mettre en œuvre.

### 1 – Les unités ressources :

Deux unités seront au cœur de notre organisation. Une cellule d'information et de gestion du trafic qui aura la charge d'être l'interlocuteur unique des usagers et des élus lors de la gestion de perturbations ou de crises. Cette " porte d'entrée unique " permettra de mobiliser les effectifs rapidement et efficacement dans le cadre de l'organisation du travail (astreintes) qui sera étudiée par le GTS. Elle sera également en charge de l'harmonisation des pratiques entre les communes en matière de gestion du domaine public (prise d'arrêtés, autorisations exceptionnelles de circuler, ...) dans l'attente d'un transfert intégral de la compétence à notre Président. Cette cellule s'appuyera sur un système d'Information Géographique pour cartographier les points noirs et communiquer aux usagers via des smartphones ou des médias (radio partenaire) en cas de crise ou de congestion dans la ville centre. Elle sera enfin le lien avec les institutions partenaires telles que le SDIS ou la gendarmerie et les services de l'Etat.

Une cellule support sera également créée pour assurer le suivi de notre patrimoine. Son travail commencera par un recensement de l'ensemble des données existantes : patrimoine ouvrage d'art, données sur les accidents de circulation, évènements naturels tels que crues ou chutes de pierres, ... Cette cellule utilisera également un SIG pour lister et cartographier l'occurrence de certains évènements et pour conserver les données sur la réalisation de certains équipements (revêtement de chaussée, signalisation horizontale, ...). Elle sera chargée de la veille réglementaire.

Ces deux unités permettront d'orienter le choix des opérations à programmer rapidement pour protéger la collectivité contre des recours et affecter des investissements sur des opérations qui optimiseront la sécurité ou diminueront les coûts de fonctionnement et d'entretien par les équipes d'exploitation.

### 2 – Accompagner la démarche et communiquer :

Un plan de formation devra être mis en place en lien avec la DRH. Une attention toute particulière sera portée au management car l'encadrement de proximité sera sollicité dans le cadre des incertitudes voir des risques psychosociaux qui accompagnent la conduite du changement. Par ailleurs, pour développer une compétence technique forte en interne et éviter de recourir à des prestataires externes, nos experts suivront des formations pour monter en compétence et participeront à des clubs métiers pour bénéficier de l'expérience d'autres collectivités.

Enfin des actions fortes seront initiées pour marquer les esprits et afficher la volonté de notre CA. Une priorité pourra être donnée à des opérations telles que la refonte de la signalisation directionnelle aux couleurs de la CA ou à des travaux de marquage au sol qui permettent un résultat visible de l'action publique.

### III – Le Programme Pluriannuel d'Investissement :

Pour mener à bien les missions de la DGAST, il convient de permettre aux élus de voter un budget et un PPI qui correspond à leurs attentes en termes de sécurité routière, de sécurité juridique de la collectivité et d'accompagnement des projets communaux.

#### 1 – Les éléments à intégrer :

Les projets portés par les nouvelles équipes municipales nécessiteront des études et des procédures longues (enquête publique, dossier loi sur l'eau, procédure cas par cas). Durant cette période il sera possible d'accès nos efforts sur des projets d'entretien tels que le traitement des eaux de pluie qui est source de contentieux avec des usagers. La priorisation des projets communaux sera ensuite faite en lien avec les élus et le cabinet du Président.

Au niveau des marges financières, l'effort des 1 millions d'euros liés à l'intégration fiscale tout comme l'abandon des compensations versées aux communes dans le cadre de l'entretien des voies permettra de dégager des marges.

Enfin en diminuant l'épargne brute et la capacité d'autofinancement de la collectivité le budget général pourra permettre de dégager des marges pour absorber le fonctionnement de la nouvelle organisation.

A la lumière de ces éléments il est possible de proposer un PPI centré sur la sécurité.

#### 2 – PPI :

En tenant compte des éléments de la communauté de commune et de la dotation d'1 million d'euros, l'enveloppe totale se porte à 3,4 millions qui pourraient être répartis comme suit :

Eclairage :	200 000 €
Eaux pluviales :	
Routes	200 000 €
Rues et places	200 000 €
Sécurité routière :	
Signalisation H	200 000 €
Signalisation V	200 000 €
Bornes incendie	100 000 €
Grosse réparation :	
OA	300 000 €
Divers	200 000 €
Aménagements neufs :	
Places et rues	500 000 €
Giratoires	500 000 €
Mobilier urbain	300 000 €
Entrée de ville	500 000 €

Ce PPI permettra de marquer l'empreinte de notre collectivité et de témoigner de son efficacité auprès de chacune des communes.

Pour conclure, l'approche globale et l'association de tous permettra de mener à bien une organisation des équipes capable de répondre aux commandes politiques et de protéger les actes de la collectivité pour éviter les recours pour défaut de service ou défaut d'entretien.