*Option : Réseaux techniques urbains et infrastructures routières*

*Note de synthèse et de propositions visant à faire l’analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :*

Note aux élus communautaires

de la Communauté d’Agglomération Monepeci

Objet : Définition d’une organisation plus intégrée dans les domaines de l’entretien et de l’exploitation des infrastructures routières

« Avant de mutualiser, il faudrait être clair sur ce que chacun attend des services qui, demain, seront communs ».

Ce témoignage résume la complexité de mise en œuvre de réorganisations institutionnelles et la nécessité de donner du sens et de la cohérence à ces actions. Les différentes - loi Chevènement, réforme territoriale de 2010, MAPTAM, NOTRe – ont amorcé puis accentué, amplifié les processus d’intercommunalisation et de mutualisation des moyens et services. Ce mouvement est désormais rythmé par un calendrier législatif imposant des transferts de compétence à court terme (1er janvier 2017, 1er janvier 2018, 2020).

Ce volontarisme ne peut occulter les problématiques profondes de légitimité politique, d’identités culturelles des communes, et des enjeux socio-économiques à articuler avec les problèmes structurels de raréfaction des ressources publiques et de recherches d’économie.

Ainsi, votre commande relative à la mise en évidence d’axes de développement d’une organisation plus intégrée du domaine de l’exploitation des infrastructures routières s’inscrit dans ce contexte.

Au regard du choix de non transfert de la compétence voirie à l’EPCI, cette commande soulève des problématiques politiques, organisationnelles et financières, qui doivent être articulées judicieusement avec les problématiques socio-économiques du territoire ; cela requiert une politique de coopération d’exploitation de voirie optimisée.

La présente réflexion est pour ce faire structurée en deux temps. En premier lieu, nous considèrerons le mouvement profond d’intercommunalisation et de mutualisation dont la voirie représente un segment « pépite » recouvrant les problématiques précédemment citées (I).

Partant de ce constat, nous vous soumettrons en second lieu une méthodologie pour la définition d’une politique et d’une organisation d’exploitation et d’entretien de voirie optimale par une gouvernance politique concertée s’appuyant sur une démarche de conduite de projet transversale (II).

1. Un mouvement profond d’intercommunalisation et de mutualisation dont la voirie représente un segment « pépite » avec des problématiques politiques, financières, socio-économiques, techniques et organisationnelles
2. Les intercommunalités au premier plan avec des processus divers de mutualisation

1/ Les réformes territoriales bouleversent le bloc communal

La loi Chevènement avait initié le processus de constitution des intercommunalités en planifiant des calendriers pour la facilitation de réorganisation des services sur les différentes strates d’EPCI.

Après la loi relative à la réforme territoriale de 2010, la loi NOTRe impose un seuil minimum de 15 000 habitants pour les EPCI et définit des calendriers de transfert de compétences. On distingue notamment pour les communautés d’agglomération et de communes des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives. La voirie fait partie des compétences optionnelles. Les EPCI doivent donc se déterminer en termes de compétence sur des échéances courtes (2017, 2018, 2020) et définir par la même occasion l’intérêt communautaire qui va orienter son agenda politique.

Sur le plan financier des commissions locales d’évaluation des charges transférées doivent être mises en œuvre dans le cadre des processus de transfert et de mutualisation.

2/ La mutualisation peut se réaliser sous des formes diverses

Les schémas de mutualisation peuvent être divers. Ils peuvent être ascendants (reprise en charge par l’EPCI), descendants (délégation de l’EPCI aux communes) ou horizontaux par la coopération entre communes. Enfin, ces schémas de mutualisation peuvent être à géométrie variable, bilatéraux ou multilatéraux.

Sous peine de ne pas être comprise et in fine d’être inefficace, la mutualisation au-delà de l’enjeu d’économies d’échelle doit également permettre un gain de cohérence à l’échelle du territoire, et améliorer les compétences et expertises au sein des équipes. Dans ce cadre, les freins peuvent être politiques (perte de légitimité des élus communaux) ou humains (réticence des équipes à modifier leurs cultures de travail et d’organisation) en l’absence d’une vision d’ensemble ayant du sens.

1. L’entretien et l’exploitation des infrastructures routières recouvrent des enjeux multiples et de premier ordre pour une intercommunalité

1/ La voirie : un patrimoine à haute valeur générateur d’attractivité des territoires

L’institut des rues, des routes et des infrastructures de mobilité (IDRRIM) évalue à 2000 milliards d’euros la valeur du patrimoine de voirie français. Ainsi, la valeur réelle amortie des infrastructures de transport (dont les routes) représente 75 % du PIB pour la France selon le McKinsey Global Institute. Grâce à ses atouts, la France se situe aux 2ème et 3ème rang respectivement européen et mondial en termes d’attractivité pour les investissements.

On notera également que les déplacements au quotidien constituent la 3ème préoccupation en importance pour les français.

2/ Les processus de mutualisation doivent prendre en compte les enjeux politiques et de relation aux usagers

L’entretien et l’exploitation de la voirie ont toujours été territorialisés dans une approche de proximité. De fait, elles constituent un marqueur des services publics locaux, notamment pour les communes. Le transfert ou la mutualisation à l’échelle d’un EPCI constitue donc une étape sensible qui questionne la légitimité des élus communaux. Par ailleurs, dans la plupart des cas, les pouvoirs de police de circulation continuent d’être assumés par les maires tandis que l’exécutif de la collectivité gestionnaire, assure le pouvoir de police de conservation (le transfert est permis par la loi NOTRe uniquement dans une approche volontariste et concertée). Cela constitue de fait une complexité supplémentaire pour l’organisation des services.

3/ Les processus de mutualisation recouvrent des problématiques managériales fortes

La mise en œuvre d’une mutualisation nécessite une forte implication des cadres en relation avec les élus. De fait, l’intercommunalisation conduit à une présence accrue du personnel d’ingénierie sur les milieux interurbains et ruraux alors qu’il était auparavant concentré sur les villes centres. Cela constitue une opportunité qui souligne surtout la nécessité de créer une adhésion sociale et humaine par l’émergence d’objectifs communs.

4/ La voirie : l’opportunité et la nécessité de politiques cohérentes de court/moyen/long terme pour donner du sens en lien avec un projet de territoire

Il est constaté de par la baisse des ressources publiques une baisse des moyens en investissement et en fonctionnement sur les réseaux de voirie, conduisant à sa dégradation progressive et accélérée dans le temps. Les enjeux inhérents de vie des populations et des activités économiques nécessitent de repenser cette priorité par une politique préventive d’entretien constituant de fait un investissement pour l’avenir selon l’IDRRIM. Cette démarche est à porter en quatre étapes principales :

* connaître son patrimoine par des appréciations qualitatives et quantitatives, des recollements et des diagnostics réguliers ;
* déterminer la valeur du patrimoine, comme paramètre pour les arbitrages financiers ;
* hiérarchiser le réseau selon des fonctions de desserte sur le territoire et définir des niveaux de service correspondants ;
* choisir la meilleure relation contractuelle dans un souci de coût et de performance dans la durée.

L’intercommunalisation soulève des questions structurelles d’organisation et de répartition de compétences et des tâches. Dans ce cadre, le domaine des infrastructures routières constitue un potentiel important de coopération et de mutualisation à l’échelle d’un EPCI avec notamment de forts enjeux politiques, socio-économiques et organisationnels. Cela nécessite une méthodologie adéquate pour définir des orientations et organisations adaptées au contexte particulier du territoire de notre EPCI.

1. Définir une politique d’entretien et d’exploitation de voirie optimale par une gouvernance politique concentrée s’appuyant sur une conduite de projet transversale
2. Définir de manière concertée une stratégie communautaire articulée avec le projet de territoire
3. Constituer une gouvernance politique et territoriale sensibilisée aux enjeux de la voirie

La sensibilisation des élus communautaires et communaux est un préalable à la mise en œuvre de toute politique/organisation. Dans ce cadre, et selon la méthodologie de l’IDRRIM évoquée précédemment au § I.B.4, nous vous présenterons différents scénarios d’investissement, d’entretien et de maintenance sur le réseau de voirie du territoire de l’EPCI avec plusieurs hypothèses de financement, de hiérarchisation des réseaux et de stratégies d’entretien préventif plus ou moins ambitieux en relation avec des niveaux de services. Ces simulations vous permettront de visualiser les enjeux d’un entretien et d’une exploitation assidus dans le temps pour préserver les atouts du territoire.

Cette vision sera consolidée et validée par la mise en place d’une gouvernance représentative des enjeux territoriaux – ce qui est essentiel compte tenu de la forte hétérogénéité de notre territoire – au sein d’un comité de pilotage dédié. Ce COPIL aura notamment vocation à définir les voiries d’intérêt communautaire au regard d’enjeux d’accessibilité nécessaire et de vie socio-économique.

1. Choisir un schéma de mutualisation/coopération suite à une évaluation comparative concertée

Le comité de pilotage, une fois la politique de voirie pertinente définie à une échelle pluriannuelle, se verra proposer plusieurs scénarios de mutualisation, coopérations possibles entre communes, communes et ville-centre, selon des degrés divers d’implication technique et opérationnelle de l’EPCI. Ces schémas ont été évoqués au § I.A.2.

Ils seront évalués en termes de coût global sur plusieurs années, d’impact sur l’organisation technique et logistique des services, et de lisibilité et d’efficacité vis-à-vis de l’usager.

De fait, ce choix est clairement politique et revient au comité de pilotage. On soulignera toutefois dans le cas de figure de notre EPCI, qui ne dispose pas de la compétence voirie, l’intérêt de créer a minima les conditions de mutualisation des fonctions support (ressources humaines, comptabilité, systèmes d’information, ingénierie de maîtrise d’ouvrage, de maîtrise d’œuvre et de stratégie d’exploitation) au niveau de la ville centre en préservant des centres techniques de proximité ; d’autant plus que 23 communes regroupent des agents (130) polyvalents en lien avec d’autres compétences et schémas d’organisation d’ores et déjà définis entre l’EPCI, la ville-centre et les communes.

Enfin, ces différents critères devront être évalués globalement mais également à l’échelle des différents territoires et communes.

Par ailleurs, la cellule technique de l’EPCI intégrée à la Direction du développement économique pourrait être mutualisée avec la ville centre pour ne pas être isolée et intégrée une structure dédiée et donc plus efficace.

1. Le mode projet : outil pertinent et d’initiation à une culture de coopération
2. Une équipe projet dédiée

Une équipe projet est à constituer pour cette réflexion. Elle sera pilotée par un ingénieur expérimenté des services de la voirie de la ville centre, et me sera rattachée en termes de supervision, en l’absence d’un directeur des routes, et avec l’accord du Maire. Cette équipe sera composée du personnel technique (ingénieurs, techniciens, agents d’exploitation) de la ville centre et des communes afin de faire valoir tous les points de vue, et de la cellule technique de l’EPCI, ce qui est essentiel pour une démarche pouvant générer des impacts humains. Cette équipe comprendra également les représentants des services fonctionnels, le cas échéant d’ores et déjà mutualisés (services de finances, des ressources humaines, juridiques, systèmes d’information, logistiques et moyens).

Cette équipe aura vocation à élaborer, évaluer, simuler et le cas échéant créer les conditions de mise en œuvre parmi les scénarios techniques et organisationnels qui seront soumis au comité de pilotage.

1. Etablir un état des lieux objectif et un benchmark d’expériences de mutualisation

L’état du patrimoine de voirie doit être correctement caractérisé selon des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, afin d’alimenter des scénarios viables. En parallèle, il est souhaitable d’avoir un retour d’expérience d’autres collectivités similaires sur l’organisation des tâches et compétences liées à la voirie. Au sein même de notre EPCI, il est très intéressant de recueillir le retour d’expérience pour d’autres segments d’ores et déjà transférés ou mutualisés.

1. Simuler les impacts des différentes combinaisons de politiques d’entretien/exploitation et de mutualisation

Les différentes propositions issues des membres de l’équipe projet relatives aux techniques, aux matériels, aux enjeux, aux personnels donneront lieu à l’élaboration des scénarios ; ils seront simulés en termes de coût pluriannuel, d’impact organisationnel et humain de manière comparative pour être soumis au comité de pilotage. Dans ce cadre, la dimension polyvalente de l’équipe et de représentativité territoriale constitue un atout pour élaborer des scénarios contrastés, tout en restant réalistes et équilibrés.

1. Une réflexion à forte dimension managériale

Quelque soient les scénarios étudiés, ils représentent des impacts, et a minima des modifications des usages des services techniques. Malgré la dimension transversale de l’équipe projet et la gouvernance concertée, la réflexion et le scénario choisis in fine doivent bénéficier d’un portage fort du personnel d’encadrement à tous les niveaux dans une logique de dialogue et de transparence. Des réunions d’information et d’échange seront régulièrement organisées en mode plénière ; l’équipe projet y exposera l’état de ses travaux.

1. Créer les outils d’évaluation et de communication dans la durée

Les indicateurs d’évaluation des scénarios, alimentés en guise d’état 0 avec l’état des lieux devront être pérennisés. Ils recouvriront à la fois la politique coopérative sur les infrastructures routières à l’échelle du territoire et l’évaluation du schéma de mutualisation adopté. Ces éléments permettront éventuellement des ajustements dans une logique itérative d’amélioration de cohérence et de performance.

Par ailleurs, une communication institutionnelle doit être mise en place, avec des réunions d’information auprès des administrés/usagers afin d’expliquer les nouvelles politiques et organisations. Ces communications seront objectivées à l’aide des indicateurs d’évaluation.

Enfin, les différents exécutifs devront être impliqués dans la présentation de nouvelles organisations auprès des agents de l’EPCI, de la ville centre et des autres communes.

L’ensemble des actions envisagées et entreprises devront le cas échéant être formalisées sur les plans juridiques à l’aide notamment de conventions entre partenaires institutionnels.

La voirie représente un enjeu majeur pour la vie de notre territoire. La constitution d’un schéma de mutualisation constitue une opportunité clé de rationalisation et de coordination des compétences et des activités tout en faisant émerger et consolider une cohérence d’ensemble perceptible pour les usagers et les agents.

En fonction de votre retour sur cette proposition de méthodologie, le pôle technique dont j’ai la charge constituera l’équipe projet et déclinera cette méthode de manière plus précise en fonction de vos contraintes/orientations préalables en termes de coût et de calendrier. Cette équipe sera également à votre disposition pour initier et alimenter le dialogue avec les élus communaux.