

**EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE  
DE TECHNICIEN PRINCIPAL TERRITORIAL DE 1<sup>E</sup> CLASSE**

**SESSION 2019**

**ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES**

**Rédaction d'un rapport technique portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt. Ce rapport est assorti de propositions opérationnelles.**

Durée : 3 heures  
Coefficient : 1

**SPÉCIALITÉ : ESPACES VERTS ET NATURELS**

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 26 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend  
le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Vous êtes technicien principal territorial de 1<sup>e</sup> classe, responsable du service Espaces verts de Techniville (40 000 habitants). Votre service, qui compte 25 agents, assure la gestion des 30 hectares d'espaces verts et des 3 500 arbres de la commune.

Votre commune doit intégrer au 1er janvier de cette année, avec 7 autres villes, la communauté d'agglomération TechniAgglo, qui comptera une population totale de 200 000 habitants. Une réflexion est actuellement en cours pour définir les limites de compétence de TechniAgglo, et explorer l'utilité du transfert ou non des services correspondants.

Dans un premier temps, le directeur des Services Techniques vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport technique sur les enjeux de la mutualisation des services dans le domaine des espaces verts.

**10 points**

Dans un deuxième temps, il vous demande de présenter un scénario déclinant des propositions opérationnelles de mise en œuvre du transfert de votre service Espaces verts, dans l'hypothèse où le transfert de compétence serait entériné.

*Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.*

**10 points**

**Liste des documents :**

- Document 1 :** « Mutualisation des services : un enjeu économique » - *Espace public & PAYSAGE* - Novembre-décembre 2018 - 2 pages
- Document 2 :** « Intercommunalité : Mode d'emploi » (extrait) - Assemblée des communautés de France - *adcf.org* - Mise à jour 2018 - 1 page
- Document 3 :** « La compétence voirie à la loupe » - *Intercommunalités* N°216 - *adcf.org* Janvier 2017 - 3 pages
- Document 4 :** « Délimitation des compétences de plein droit d'une communauté de communes » - Question écrite publiée dans le JO du Sénat - *senat.fr* - 4 mai 2006 - 1 page
- Document 5 :** « Mutualisation des services techniques » - Extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil de Communauté de communes Loire Layon Aubance - *loire-layon-aubance.fr* - 6 septembre 2018 - 3 pages
- Document 6 :** « Schéma de mutualisation de la communauté de communes des Pieux et des communes membres » (extrait) - *cc-lespieux.fr* - Version du 5 février 2016 - 1 page
- Document 7 :** « La mutualisation des agents » - *collectivites-locales.gouv.fr* - Consulté le 4 novembre 2018 - 2 pages
- Document 8 :** « Le transfert de compétences aux communautés et métropoles : cadre juridique » (extrait) - *adcf.org* - Septembre 2016 - 2 pages
- Document 9 :** « L'EPCI dans ses démarches de mutualisation » - Guide « Développer une approche stratégique sur les ressources humaines dans le cadre des fusions et mutualisations » (extrait) - *cnfpt.fr* - Février 2018 - 4 pages

- Document 10 :** Guide pratique « Attributions de compensation » (extrait) - *collectivites-locales.gouv.fr* - Mise à jour Juin 2017 - 2 pages
- Document 11 :** « Visite de la plateforme territoriale de voirie Nord-Ouest : Transfert de la compétence voirie à Rennes Métropole » - Communiqué de presse - *presse.metropole.rennes.fr* - 8 mars 2017 - 1 page
- Document 12 :** Page internet « Les parcs » de l'EPT Est Ensemble - *est-ensemble.fr* - Site consulté le 23 novembre 2018 - 1 page

**Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.**

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

# Mutualisation des services : un enjeu économique

Dans le cadre de la loi MAPTAM et, plus généralement, d'une politique cohérente visant à réduire les dépenses publiques, nombre de compétences techniques sont transférées aux métropoles. A l'exemple de Bègles (33), où les services espaces verts, propreté, voirie et hygiène/sécurité dépendent de Bordeaux Métropole. Après plus d'un an de mise en application, Jean-Marc Gipoulou, directeur général du Pôle Stratégie Territoriale de la Ville, se dit entièrement satisfait, tant sur la qualité des missions accomplies que sur l'organisation du travail.

Ceinturant le Sud de Bordeaux jusqu'à la rive gauche de la Garonne, la ville de Bègles présente des singularités, liées à son histoire, sur lesquelles s'est construite l'identité de cette cité girondine. Desservie depuis le 19<sup>e</sup> siècle par des grands axes de transport (ferroviaires et routiers), Bègles, forte de son emprise industrielle (sècherie de morues, cultures maraîchères...) offre une mixité urbaine et une structure multipolaire organisée au sein d'un maillage serré d'espaces verts. Proprement dit, il n'existe pas de centre-ville, mais plusieurs pôles, regroupant commerces et services. Véritable 'village-urbain', Bègles est aujourd'hui en perpétuel mouvement. Son visage se modernise, de nouveaux quartiers émergent, d'autres se rénovent, la nature s'installe (17 ha d'espaces verts en 1998, 60 ha en 2016), les entreprises se développent et le commerce de proximité retrouve sa place. Aujourd'hui, 75 % du territoire béglais est en mutation ou réflexion: Opération

de Rénovation Urbaine (ORU) en cours, aménagement de la ZAC de la Mairie sur le concept d'une cité-jardin, Zac Route de Toulouse, Opération d'Intérêt National (OIN Euratlantique), Programme Terre Sud, déploiement du tramway... Tous ces projets participent à mettre en valeur l'histoire de la ville en redessinant une ville dynamique, moderne et résolument 'verte'.

## De la santé publique aux services aménagements

Bègles, une ville verte ? En tout cas, c'est la volonté et le travail de Jean-Marc Gipoulou, directeur général du Pôle Stratégie Territoriale de la Ville. Un challenge quotidien pour cet ancien technicien qualité ayant notamment fait ses armes chez plusieurs géants de l'industrie (Béghin Say, Colgate-Palmolive) avant d'intégrer les services techniques d'Issy-les-Moulineaux (92). Après 4 ans à la tête de la direction du service hygiène-santé-environnement public puis directeur adjoint de l'ensemble des services techniques, Noël Mamère, alors maire de Bègles, le débâche en 1998

**"La mutualisation à la carte' des services est une chance à saisir. Ce mode de gestion nécessite un travail collaboratif avec les services communs métropolitains et nous permet de nous concentrer sur les missions à réaliser, le service public: notre cœur de métier".**

## En bref :

- 27 589 habitants
- 60 ha d'espaces verts (17 ha en 1998)
- 200 ha d'espaces naturels (30 ha en 1998)
- 3 100 arbres identifiés, hors zones humides (118 essences différentes)
- Jardins partagés : 48 parcelles individuelles et 4 parcelles collectives réparties sur 11 sites, soit environ 4 160 m<sup>2</sup>
- 200 arbres/arbustes sont plantés par an, dont 30 fruitiers depuis 5 ans dans le cadre de l'opération 'pour un arbre coupé, trois arbres sont plantés, dont un fruitier'

pour prendre la direction générale du service espaces public et environnement nouvellement créé, regroupant les espaces verts, la propreté, la voirie, le développement durable, l'hygiène et la santé publique. "A travers ce pôle, la municipalité voulait regrouper l'ensemble des missions propres à la Ville. Bref, ne pas séparer les services entre eux. En effet, quand le service voirie aménageait, par exemple, une piste cyclable, il ne restait bien souvent qu'une bande latérale de 50 cm de large, qui plus est sans système d'arrosage automatique, pour le service espaces verts... C'était

inconcevable, comment faire du bon travail dans ces conditions ? Pour plus de cohérence, les services ont donc été regroupés et complétés par l'intégration des services urbanisme-habitat, économie-foncier et mobilité afin de travailler main dans la main. Aujourd'hui, ils forment le Pôle Stratégie Territoriale, qui porte d'ailleurs bien son nom" précisait-il.

## Mutualisation : quels changements ?

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, dans le cadre de la loi MAPTAM, les services espaces verts, propreté,

voirie et étude paysagère ont été mutualisés au sein de Bordeaux Métropole, regroupant 27 communes. Objectif : assurer une nouvelle gouvernance de ces services dans un contexte économique moins contraignant. *“Dans les faits, avec cette mutualisation ‘à la carte’, rien n’a changé. Nos ambitions sont restées intactes et la commune reste l’interlocuteur privilégié des usagers. Je travaille avec les mêmes équipes et leur mission est identique, même s’ils ne sont plus sous ma responsabilité directe. Pour eux, seul l’employeur a changé. Pour nous, Bordeaux Métropole, plus solide sur le plan financier, bénéficiant de plus de moyens humains et techniques, répond mieux à nos exigences et, indirectement, à celles de tous les citoyens”.*

Concrètement, les relations entre la métropole et la Ville sont formalisées dans un contrat d’engagement, comprenant notamment les dispositions générales relatives aux modalités de saisine, la déclinaison des différentes procédures de gestion, les modes opératoires, les niveaux de prestation à atteindre... Ces engagements et la façon dont les services communs réalisent la prestation font l’objet d’une évaluation conjointe. Des contrats d’entretien, véritables feuilles de route, sont également rédigés (prestations, durées, objectifs à atteindre...). Sans oublier les conventions d’occupation des bâtiments techniques, désormais affectés à la métropole.

Côté finance, les budgets de fonctionnement de la Ville ont

simplement été transférés à la métropole. Au final, ce n’est plus un budget, mais un montant dû à la métropole. Par contre, c’est la Ville qui fixe les budgets (‘j’ai besoin de telle somme pour assurer le fonctionnement de mes services’), d’où la nécessité, avant mutualisation, de connaître avec précision les coûts directs et indirects des services transférés. En somme, la Ville doit pouvoir chiffrer ses besoins annuels. *“Entre janvier et juin 2016, nous avons fourni l’ensemble de ces informations à la métropole. Nous avons donc chiffré le coût de chaque mission et les moyens nécessaires pour les mener à bien, et réalisé un état exhaustif de chaque matériel, bâtiment... Les ressources humaines ont également fait l’objet d’un inventaire détaillé. En septembre 2016, nos budgets étaient validés”.* A noter : des clauses de revoyure peuvent être rédigées en cours d’année si de nouveaux aménagements viennent se greffer au contrat d’entretien. *“Il suffit d’estimer les coûts d’entretien supplémentaires et de les soumettre à la métropole pour revoir les contrats”.* C’est avant tout un travail collaboratif entre les 2 structures.

### Résultats

Jean-Marc Gipoulou se dit très satisfait de ce nouveau mode de gouvernance. Dès la première année, il n’a pas constaté d’écarts en termes d’entretien. *“Nous avons d’abord pu bénéficier d’un plan propreté. En attribuant notre budget de*

*fonctionnement à Bordeaux Métropole, quatre agents supplémentaires sont venus renforcer nos équipes. Ce n’est pas rien. De quoi améliorer la qualité de nos prestations d’entretien”* ajoute-t-il. Par ailleurs, le directeur général du Pôle Stratégie Territoriale ne s’occupe plus des problématiques quotidiennes. *“Dorénavant, nous sommes concentrés sur les objectifs fixés par les élus et la municipalité. Nos missions consistent à travailler en étroite collaboration avec les services communs de Bordeaux. Concernant les nouveaux projets à réaliser, après accord entre élus, c’est Bordeaux Métropole qui se charge de lancer les études, les présentations publiques, les marchés avant d’entamer les travaux d’exécution”.* Personnellement, Jean-Marc Gipoulou avoue que la mutualisation à quelque peu décomplexifié son travail. *“A vrai dire,*

*au début, cela demande de l’organisation et beaucoup de pédagogie. En juin 2016, nous avons organisé les premières réunions avec les agents, pour certains inquiets, et c’est normal, de ce changement”.* Principal sujet de discussion : l’appartenance forte à l’image de la ville et la question des salaires et des moyens. *“En changeant d’employeur, ils ont changé de grilles, donc de salaires. Certains ont gagné 50, 100 € net, voire plus, par mois, pour un travail identique”.* D’un point de vue organisationnel, une réunion hebdomadaire est réalisée tous les mercredis matins à la métropole. *“On fait le point des nouvelles demandes, de l’entretien des espaces verts, de la voirie... et on ajuste le tout. Aujourd’hui, notre métier est vraiment axé sur les missions réalisées, sur la ‘stratégie territoriale’...”* termine-t-il.



### Mode d'emploi

## LES CHAMPS D'INTERVENTION DES COMMUNAUTÉS EN 2017

### COMMUNAUTÉS DE COMMUNES



#### Compétences obligatoires :

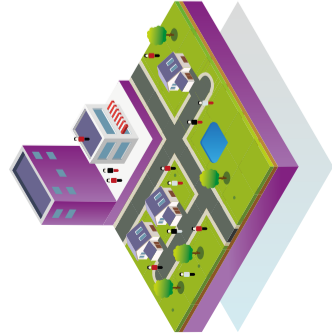
- **Aménagement de l'espace** : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement ;
- **Développement économique** et touristique ;
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- Collecte et traitement des déchets ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

#### Compétences optionnelles (3 à choisir parmi les 9 suivantes) :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- Voirie ;
- Équipements culturels et sportifs — Équipements de l'enseignement ;
- Action sociale d'intérêt communautaire ;
- Assainissement ;
- Eau ;
- Gestion de maisons de services au public.

#### Compétences facultatives définies par les communes membres.

### COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION



#### Compétences obligatoires :

- **Développement économique** et touristique ;
- **Aménagement de l'espace** : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité ;
- **Équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat, politique du logement ;
- **Politique de la ville** : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- Gestion des aires d'accueil des gens de voyage ;
- Collecte et traitement des déchets ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

#### Compétences optionnelles (3 à choisir parmi les 7 suivantes) :

- Voirie et parcs de stationnement ;
- Assainissement ;
- Eau ;
- Environnement : lutte contre la pollution d'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie ;
- Équipements culturels et sportifs ;
- Action sociale d'intérêt communautaire ;
- Création et gestion de maisons de services au public.

#### Compétences facultatives définies par les communes membres.

### COMMUNAUTÉS URBAINES



#### Compétences obligatoires :

- **Développement et aménagement économique, social et culturel** ;
- **Aménagement de l'espace communautaire** : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité ;
- **Équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat ;
- **Politique de la ville** : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion sociale, dispositifs locaux de la prévention de la délinquance, élaboration du contrat de ville ;

#### • Voirie :

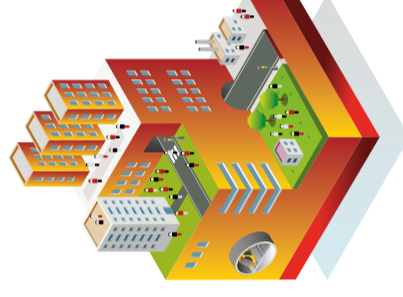
- **Gestion des services d'intérêt collectif** : assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, transition énergétique, gestion de réseaux de chaleur ou de froids urbains, distribution d'électricité et de gaz, infrastructures de charge de véhicules électriques ;

- **Environnement** : collecte et traitement des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

#### Compétences facultatives définies par les communes membres.

#### Compétences pouvant être déléguées par le département :

- à la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.



### MÉTROPOLES

(statut de la loi du 16 décembre 2010 en cours de modification par le projet de loi MAPAM)

#### Compétences obligatoires :

- **Développement et aménagement économique, social et culturel** ;

#### • Aménagement de l'espace métropolitain :

- schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, valorisation du patrimoine naturel et paysager, organisation de la mobilité, infrastructures et réseaux de télécommunication, gestion des espaces publics dédiés à tout mode déplacement urbain ;

#### • Voirie :

#### • Politique locale de l'habitat :

- programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat, gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

#### • Politique de la ville :

- élaboration du contrat de ville, dispositifs de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

#### • Gestion des services d'intérêt collectif :

- assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, service public de défense extérieure contre l'incendie ;

#### • Environnement et politique de cadre de vie :

- gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, transition énergétique, maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-air-énergie territorial, distribution publique d'électricité et de gaz, gestion de réseaux de chaleur ou de froids urbains, infrastructures de charge de véhicules électriques, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

**La métropole exerce des compétences transférées ou déléguées par l'État, le département et éventuellement la région dans différents domaines (logement, grands équipements, éducation, action sociale, voies...)**

# 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 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.



# 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 »<sup>1</sup>. 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.

## 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.

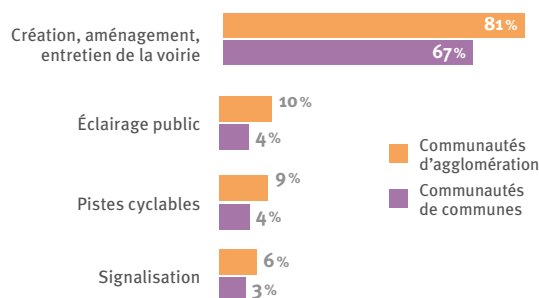
“ La mutualisation des services peut se révéler être une réponse plus flexible qu'un transfert de compétence ”

## 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

## Compétences statutaires liées à la voirie des communautés de communes et d'agglomération



Source : Banatic, mise à jour octobre 2016.

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 dépenses<sup>2</sup>. 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.



# 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.**

**E**n 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

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) 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**

## Délimitation des compétences de plein droit d'une communauté de communes

12<sup>e</sup> législature

Question écrite n° 23042 de **M. Jean Louis Masson** (Moselle - NI)

publiée dans le JO Sénat du 04/05/2006 - page 1249

M. Jean Louis Masson attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur le cas d'une communauté de communes qui a pour compétence l'entretien et la gestion de la voirie communale. Il souhaiterait savoir si cette compétence inclut de plein droit l'entretien des trottoirs, celui de l'éclairage public et celui des espaces verts attenants.

Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

publiée dans le JO Sénat du 09/11/2006 - page 2826

Lorsqu'une commune transfère à une communauté de communes la compétence voirie, elle lui transfère l'intégralité de l'emprise de la voie, constituée non seulement de la chaussée mais aussi de ses dépendances. Ces dernières comprennent les éléments accessoires nécessaires ou indispensables au soutien ou à la protection desdites voies publiques. La jurisprudence a établi clairement que les trottoirs devaient être considérés comme des dépendances de la voie, puisqu'ils sont partie intégrante de l'emprise du domaine public routier (CE, 14 mars 1975, Chatard). Par conséquent, dès lors que la compétence voirie a été transférée à une communauté de communes, cette dernière doit nécessairement inclure dans cette compétence la création, l'entretien et l'aménagement des trottoirs attenants aux voies d'intérêt communautaire. Concernant les espaces verts, la juridiction administrative a considéré que les arbres et plantations situés en bordure des voies publiques constituaient des accessoires du domaine public routier (CE, 28 juillet 1999, commune de Chalou-Moulineux). En revanche, les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie et n'ayant pas un caractère nécessaire ou indispensable par rapport à la voie publique considérée ne sont pas des dépendances du domaine public routier et ne sont pas, en tant que tels, nécessaires à son bon fonctionnement. Par conséquent, l'aménagement et l'entretien des espaces verts attenants aux voies d'intérêt communautaire peuvent ne pas être inclus dans le transfert de la compétence voirie dans la mesure où ils représentent des aménagements d'embellissement qui ne contribuent ni à la conservation ni à l'exploitation de la route. Enfin, en ce qui concerne l'éclairage public, dès lors qu'il est nécessaire et indispensable à l'exploitation de la voirie, le gestionnaire, c'est-à-dire la communauté de communes sur les voies d'intérêt communautaire, doit en assurer la pose et l'entretien. En revanche, l'éclairage public d'ornementation qui n'a qu'un objectif esthétique reste de la compétence communale. En effet, bien qu'affectant l'emprise de la route, il ne contribue en rien aux besoins de la circulation routière.

## DOCUMENT 5

Communauté de communes Loire Layon  
Aubance

1 rue Adrien Meslier - CS 80083  
49170 ST GEORGES SUR LOIRE  
CEDEX



---

Procès-Verbal de la réunion du Conseil de Communauté du 6 septembre 2018  
(extrait)

[...]

### ***DELCC-2018-123 VIE INSTITUTIONNELLE - Mutualisation des services techniques***

---

Monsieur le Président expose :

#### **Présentation synthétique**

La communauté de communes Loire Layon Aubance et ses communes membres ont souhaité mutualiser les services techniques.

Cette orientation, déterminante et inscrite dans le projet politique de la communauté dès sa fondation, prolonge les coopérations d'ores et déjà mises en œuvre entre les communes et leurs communautés de communes d'origine.

Les objectifs poursuivis à travers la mutualisation visent à :

- Améliorer la qualité des interventions techniques dans toutes les communes en harmonisant l'exercice des compétences non communautaires postérieurement à la création de la CC LLA le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et les prestations ;
- Développer le service rendu aux habitants en respectant la proximité ;
- Reconnaître, partager et développer les savoirs des agents et améliorer leurs conditions de travail (matériels, équipements, renfort et remplacement, équipes ...) ;
- Optimiser les moyens (équipes/matériels et sites techniques) ;
- Moderniser les modes de fonctionnement à un coût maîtrisé ;
- Réaliser des économies d'échelles (marchés, équipements, matériels,...).

Le législateur a construit progressivement les outils de mutualisation. Le service commun constitue un outil juridique de mutualisation permettant de regrouper les services et équipements d'un établissement public à fiscalité propre et de ses communes membres, de mettre en commun des moyens afin de favoriser l'exercice des missions des structures contractantes et de rationaliser les moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de leurs missions.

C'est dans ce cadre légal du service commun que s'inscrit le projet de mutualisation des services techniques entre la communauté de communes et 18 de ses communes membres.

Sont concernés les domaines et activités relevant des services techniques suivants :

- Espaces verts
- Bâtiments
- Activités techniques de proximité

- Sports, hors équipements et actions transférés à la CC LLA dans le cadre de sa compétence sport
- Entretien des matériels du service commun - Garage

Tous les personnels des communes et de la communauté de communes relevant des domaines et activités sus-visés seraient ainsi mutualisés.

De plus, afin de permettre :

- Une adéquation entre l'organisation des équipes réparties sur le terrain en cinq secteurs (organisation sectorisée facilitant le suivi des activités), l'appropriation de la connaissance des patrimoines par les agents et le management de proximité ;
- Une adaptation des pratiques selon la décision des élus de chacun des secteurs ;
- Un pilotage politique du service au plus proche du terrain ;
- Une organisation des plannings à l'échelle de secteurs de périmètres plus restreints.

Il a été convenu de créer cinq services communs, recouvrant chacun un secteur géographique défini ainsi qu'il suit :

service commun	Territoires concernés
<b>Secteur 1</b>	Communes de Champtocé-sur-Loire, la Possonnière, Saint Georges-sur-Loire, Saint Germain-des-Prés
<b>Secteur 2</b>	Communes de Chalonnes-sur-Loire, Chaudefonds-sur-Layon
<b>Secteur 3</b>	Communes de Beaulieu-sur-Layon, Denée, Mozé-sur-Louet, Rochefort-sur-Loire, Saint Jean-de-la-Croix, Val-du-Layon
<b>Secteur 4</b>	Communes de Bellevigne-en-Layon et Terranjou
<b>secteur 5</b>	Communes de Blaison-Saint-Sulpice-sur-Loire, Brisac-Loire-Aubance, Les Garennes-sur-Loire, Saint Melaine-sur-Aubance

Une convention par secteur sera signée avec chacun des maires des communes de la communauté de communes concernées après y avoir été autorisé par son conseil municipal.

Chaque convention acte :

- Le principe de la mutualisation des services techniques sur l'intégralité des territoires des dix-huit communes à l'origine de la création des services communs et l'ensemble des personnels concernés – Dispositions communes à l'ensemble des conventions de création des services communs ;
- La création d'un service commun propre à chaque secteur ;
- Des dispositions spécifiques propres à chaque service commun.

Elle précise la situation des agents du service commun, le dispositif de suivi et d'évaluation des services communs, son mode de gestion et les dispositions financières.

A ce titre, il est convenu que les dépenses des services communs sont constituées de la façon suivante :

- **les dépenses de personnels du service commun toutes charges comprises** (rémunération brute des agents, charges connexes à chaque rémunération principale, primes et indemnités des personnels, ...), les charges employeur, les assurances, les prestations sociales.
- **Les dotations au renouvellement du matériel du service commun.** Les matériels communaux du service

commun sont acquis par la CC LLA à leur valeur nette comptable. Ces matériels, devenus communautaires, sont ensuite mis à la disposition des communes membres du service commun, mise à disposition qui fait l'objet d'une facturation sous la forme d'une dotation constituant une provision pour leur renouvellement.

- **Les frais relatifs aux sites techniques.**
- **Les charges de fonctionnement directes.** Il s'agit des charges directement imputables au service commun pour assurer son fonctionnement. Ces charges intègrent les assurances des matériels et équipements du service commun, les charges relatives à l'entretien et à l'acquisition des équipements de protection individuels, le carburant, l'acquisition des petits équipements et matériels et leurs coûts d'entretien et de maintenance, les frais de télécommunication, les charges de formation, documentation, adhésion, frais de mission/déplacement, frais de recrutement. Ces charges sont calculées annuellement au réel.
- **Les charges de fonctionnement des sites techniques.** Ces charges intègrent les assurances des sites techniques, les petites fournitures pour leur entretien courant en régie, les prestations d'entretien des sites et mobiliers, les charges de maintenance récurrentes des sites, les fluides et frais de nettoyage.
- **Les frais de structure,** à hauteur de 2% du coût annuel du service pour les charges relatives aux marchés, au suivi administratif et financier du service commun, aux charges de gestion. Selon l'évolution des charges de structure de la CC LLA pour la gestion des services communs, cette disposition pourra faire l'objet d'un ajustement aux charges réelles constatées.

L'activité du service commun sera exprimée en nombre d'unité de fonctionnement. L'unité de fonctionnement retenue est l'heure d'agent opérationnel (hors responsable de secteur, assistants administratif et/ou technique et personnels de la direction des services techniques communautaires).

Les unités de fonctionnement attribuées à chaque commune adhérente correspondent au nombre d'heures transférées au service commun par la commune à la date de création du service commun ( 1ETP = 1 607 heures/an). Le coût du service commun facturé à chaque commune adhérente sera défini par application de sa part d'unité de fonctionnement au coût annuel total du service.

La création des services communs fait l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise après avis des comités techniques compétents.

Chaque commune doit donc se prononcer sur ce projet de mutualisation et adopter la convention du service commun qui la concerne, étant précisé que de ce fait elle aura adopté les principes communs aux 5 conventions et le principe du transfert de tous les agents des services techniques communaux.

Ceci étant exposé, il est proposé au conseil communautaire de se prononcer sur chaque service commun.

Au surplus, et concomitamment, il est précisé qu'en vue de permettre la mise en œuvre des services communs, les services techniques communaux ont été, pour une partie des communes, réorganisés, de telle façon que les agents assurent l'intégralité de leur service dans les champs des services communs ou en voirie, compétence communautaire.

Ainsi, la création des services communs et la nouvelle organisation qui en découle s'accompagne en parallèle du transfert des agents voirie communaux au service voirie communautaire déjà existant.

Les agents concernés intégreront donc le service voirie communautaire qui comprenait déjà les agents voirie de la communauté de communes Loire Aubance. Ces agents seront ensuite répartis selon les cinq secteurs arrêtés pour les services communs.

Cette organisation globale de la compétence voirie et des services communs est celle présentée aux comités techniques compétents.

[...]

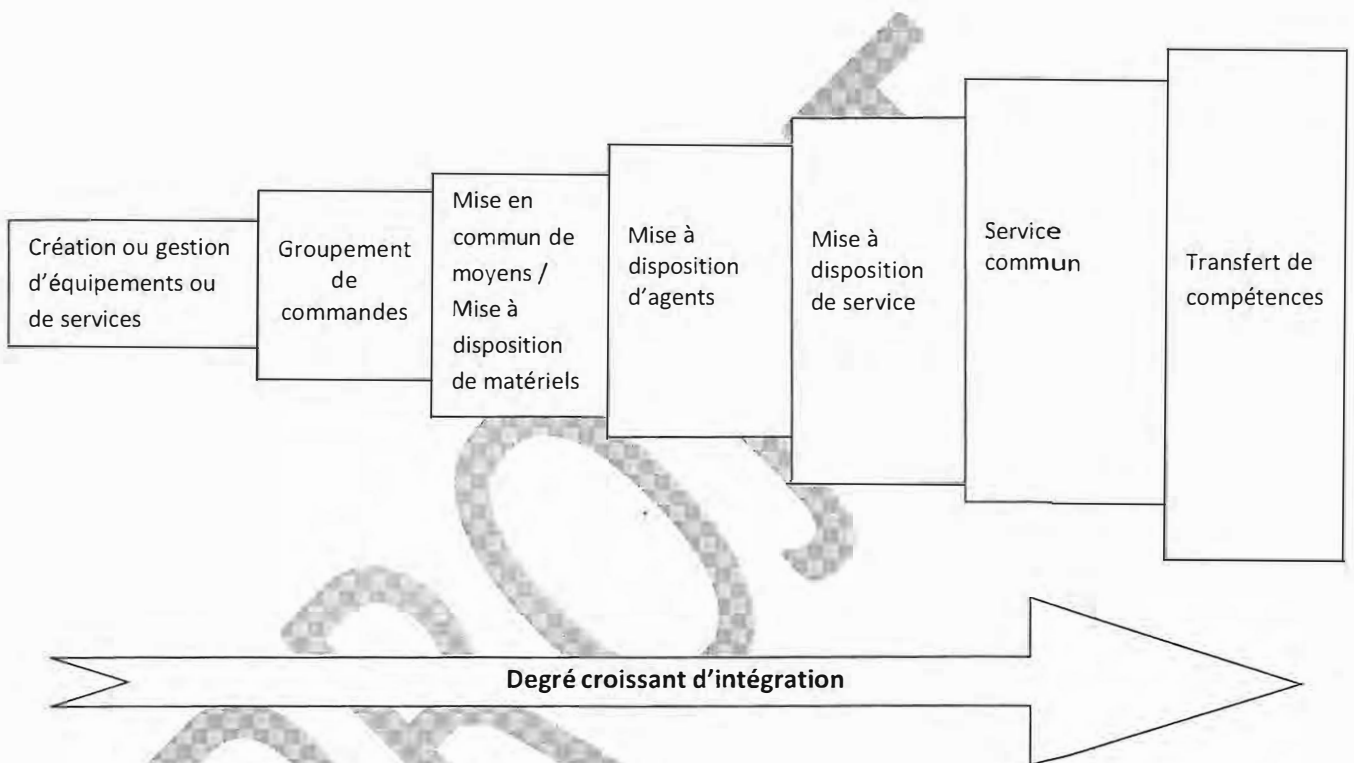
## SCHEMA DE MUTUALISATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PIEUX ET DES COMMUNES MEMBRES (extrait)

(...)

### UN PANEL D'OUTILS DE MUTUALISATION

Les modalités de mise en œuvre de la mutualisation sont multiples et constituent une véritable boîte à outils pour les collectivités.

La figure ci-après présente schématiquement les différents outils de mutualisation (sans qu'ils ne soient exhaustifs) par degré croissant d'intégration :



Cette liste d'outils n'est pas exhaustive, d'autres existent comme les groupements de commandes, la délégation de maîtrise d'ouvrage, les ententes, ...

Par ailleurs, un processus de mutualisation doit être appréhendé comme des étapes successives dont l'évolution n'est figée ni dans le temps ni dans la réflexion.





## La mutualisation des agents

### **L'essentiel**

*Il convient de rappeler que l'article L. 5111-1 du CGCT exclut les mutualisations conventionnelles entre communes, c'est-à-dire hors du cadre d'un établissement public de coopération intercommunale.*

*Dans le cadre d'une mutualisation entre communes et établissement public de coopération intercommunale, la mutualisation des agents peut revêtir différentes formes : le transfert, la mise à disposition ascendante, la mise à disposition descendante et la création de services communs.*

### **La mutualisation dans le cadre des transferts de compétences**

Article L. 5211-4-1 du CGCT

#### **Le transfert intégral de compétence d'une commune à un EPCI**

Le transfert d'une compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

#### **Le transfert partiel de compétence d'une commune à un EPCI à fiscalité propre**

Le principe d'exclusivité a été atténué par la loi pour les EPCI à fiscalité propre. En effet, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Ainsi, à côté des compétences intégralement transférées, le législateur a admis la possibilité de compétences partagées, par la création d'un intérêt communautaire, qui permet de répartir la compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.

#### **Les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré à un établissement public de coopération intercommunale sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement. Ils n'ont plus de lien avec leurs anciennes collectivités. Le transfert est automatique et obligatoire.

Les agents concernés conservent leurs conditions de statut et d'emploi initiales ainsi que, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel. Ces éléments doivent figurer dans la délibération de l'EPCI relative au régime indemnitaire. Cependant l'EPCI d'accueil pourra mettre en œuvre un nouveau régime.

Les agents non titulaires de droit public conservent la nature de leur contrat à durée déterminée ou indéterminée en vigueur au moment du transfert.

Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique de la commune et de celui compétent pour l'EPCI.

Même si d'un point de vue statutaire, le transfert constitue une mobilité de plein droit du personnel prononcée par l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil, il est préférable d'établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.

Une fois le transfert effectué, la collectivité d'origine doit procéder à la suppression des emplois et modifier ses effectifs en conséquence.

#### **Les agents exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires de droit public exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré peuvent choisir entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI. Dans ce cas, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition auprès de l'EPCI pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement. Les modalités de la mise à disposition (conditions d'emplois, modalités financières) sont réglées par convention entre la commune et l'EPCI.

L'avis de la commission administrative paritaire peut être nécessaire si la situation individuelle du fonctionnaire est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail etc).

#### **Les agents mis à disposition dans le cadre de la mutualisation ascendante**

Dès qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences. Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, qui doivent correspondre à celles qui sont déterminées par le **décret n°2011-515 du 10 mai 2011**.

Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

### **Les agents mis à disposition dans le cadre d'une mutualisation descendante**

Un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, tout ou partie de ses services, « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public affectés au sein du service mis à disposition sont également mis à disposition des communes concernées.

Après avis des comités techniques compétents, une convention entre chaque commune intéressée et l'EPCI règle les modalités de la mise à disposition du service et du personnel qui y est attaché. La convention doit prévoir les conditions de remboursement par la ou les communes des frais de fonctionnement du ou des services mis à disposition.

La mise à disposition du personnel s'effectue de plein droit et sans limitation de durée.

Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire.

L'avis de la commission administrative paritaire peut s'avérer nécessaire si la mise à disposition a des répercussions sur la situation individuelle du fonctionnaire (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail, etc.).

### **Les modalités de remboursement dans les cas de mutualisations ascendante et descendante**

Les modalités de remboursement sont fixées par le **décret n°2011-515 du 10 mai 2011** (art. D. 5211-16 du CGCT). Le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition le service.

L'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre). Le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique en matière de ressources humaines) ; les contrats de services rattachés (maintenance, etc.) ;

Il faut veiller à ce que les dépenses qui n'ont pas de lien avec le service mis à disposition soient exclues. En effet, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.

Le coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Le décret prévoit que « le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention ».

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

### **La mutualisation en dehors du cadre des compétences transférées : les services communs**

*Article L. 5211-4-2 du CGCT*

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres, ainsi qu'un EPCI à fiscalité propre et un ou des établissements publics dont il est membre, ou le centre d'action sociale qui lui est rattaché, peuvent se doter de services communs. Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.).

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Toutefois à titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, il peut être géré par une commune. Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents.

**En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.**

Les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit transférés à l'EPCI. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages collectivement acquis.

Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. La négociation se fait lors de la première constitution d'un service commun entre les mêmes partenaires (dispositions introduites par l'article 69 de la loi MAPTAM).

### **Les modalités de remboursement**

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement sont fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des CT compétents.

Les communes et communautés peuvent se référer à l'article **D. 5211-16** du CGCT.

## Le transfert de compétences aux communautés et métropoles (extrait)

### Cadre juridique

Une compétence peut être définie comme un champ d'action publique dans lequel une personne publique est habilitée à intervenir de par la loi ou ses statuts. En vertu du principe d'exclusivité (CE, 16 oct. 1970, req. n° 71536, *Commune de Saint-Vallier*), une communauté ou une métropole est compétente dans un domaine en lieu et place de ses communes membres.

Un pouvoir de police n'est pas une compétence dans la mesure où son objet consiste à maintenir l'ordre public et où son titulaire est une autorité et non une personne publique.

#### 2. La procédure de transfert

L'article L. 5211-17 du CGCT précise les étapes à respecter pour que les communes membres d'une communauté puissent transférer à celle-ci une nouvelle compétence.

- La délibération du conseil communautaire

En dépit de l'absence d'obligation juridique en la matière, il est préférable que la procédure débute par la délibération qui doit être prise par le conseil communautaire. Cette dernière sera notifiée aux communes qui pourront à leur tour délibérer. Le législateur ayant exigé des « délibérations concordantes » (art. L. 5211-17 du CGCT), les délibérations des communes et de la communauté doivent être prises dans les mêmes termes. L'acte adopté par le groupement pourra donc servir de modèle rédactionnel aux autres communes.

Dans le silence des textes, le conseil communautaire acceptera le transfert si la majorité simple de ses membres émettent un vote positif.

L'article L. 5211-17 du CGCT prévoit, pour les communautés à fiscalité propre additionnelle, que la délibération doit indiquer, le cas échéant, le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que le taux fiscaux représentatifs de ce coût pour le groupement et les communes membres.

- La délibération des conseils municipaux

Le transfert sera acté uniquement s'il recueille l'avis favorable du conseil communautaire et de deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou l'inverse, ainsi que celui de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (renvoi de l'article L. 5211-17 à l'article L. 5211-5 du CGCT). Comme pour le conseil communautaire, un vote à la majorité simple est requis au sein de chaque conseil municipal.

Chaque conseil disposera d'un délai maximal de 3 mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de la communauté. Le préfet pourra, toutefois, prendre son arrêté avant l'expiration de ce délai si la majorité requise des communes et le conseil de communauté se sont déjà prononcés en faveur du transfert (CE, 3 mai 2002, req. n°217654, *Commune de Laveyron*). À défaut de délibération prise par une commune, son avis sera réputé favorable.

- L'arrêté préfectoral

Le préfet se trouve, en l'espèce, dans un cas de compétence liée. En d'autres termes, si le conseil communautaire et la majorité qualifiée des conseils municipaux se sont prononcés en faveur d'un transfert de compétence, le préfet devra obligatoirement prendre un arrêté actant la modification statutaire. Son entrée en vigueur ne sera que rarement immédiate mais plutôt reportée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante – principalement pour des raisons budgétaires.

- Le cas particulier des transferts de compétence prévus par la loi NOTRe
  - La mise en œuvre obligatoire d'une procédure de transfert...

En ce qui concerne les compétences obligatoires, les communautés n'ont pas besoin, classiquement, de se les voir transférer pour être compétentes. En d'autres termes, le transfert est automatique. Communes et communauté peuvent délibérer pour acter officiellement le transfert mais d'un point de vue juridique, les communautés sont réputées être compétentes dans ces différents domaines, même si les communes ne se sont pas explicitement prononcées en ce sens. En l'espèce, l'article 68 de la loi NOTRe du 7 août 2015 dispose que les communautés existantes avant la date de publication de la loi NOTRe doivent se mettre « en conformité avec [les] dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du même code ». De ce fait, que ce soit pour les compétences obligatoires ou optionnelles, le transfert sera acté

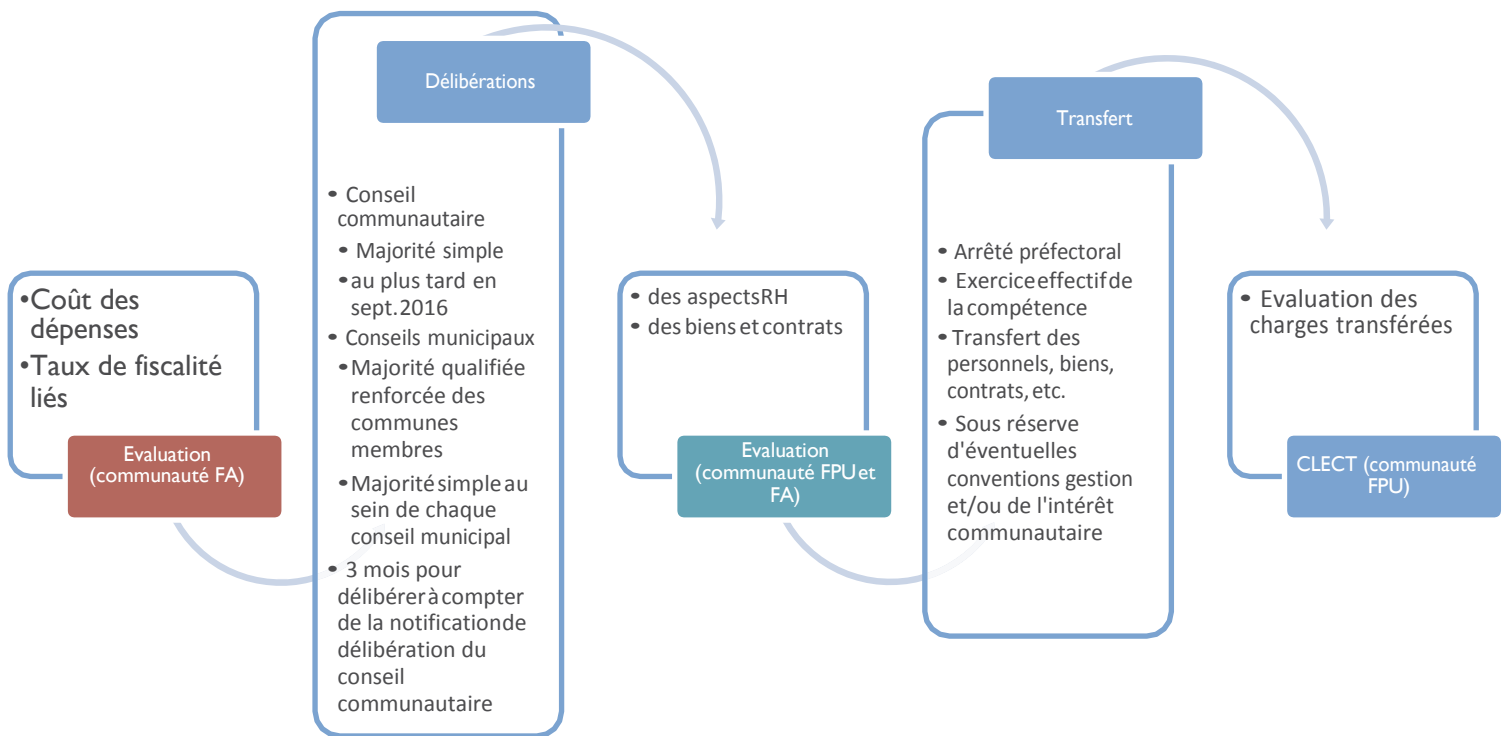
uniquement s'il recueille l'avis favorable du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des conseils municipaux dans les conditions précédemment rappelées.

- ... sous peine d'un transfert de l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles

L'article 68 de la loi NOTRe prévoit que si une communauté n'a pas mis ses statuts en conformité avec les dispositions des articles 64 et 66 de la même loi, elle sera réputée compétente pour l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles listées aux articles L. 5214-16 pour les communautés de communes et L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération. Le préfet devra procéder aux modifications statutaires nécessaires, de plein droit, jusqu'au 30 juin 2017.

On notera que ces dispositions ne concernent que les communautés qui préexistaient à la loi NOTRe. Pour celles créées postérieurement à cette loi (communautés créées *ex nihilo* ou bien par fusion jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017), les dispositions relatives au transfert à titre obligatoire de nouvelles compétences entreront automatiquement, et donc sans modification statutaire, en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et la majorité requise pour le transfert de nouvelles compétences optionnelles sera celle prévue à l'article L. 5211-17 du CGCT.

[...]



[...]

# DÉVELOPPER UNE APPROCHE STRATÉGIQUE SUR LES RESSOURCES HUMAINES DANS LE CADRE DES FUSIONS ET MUTUALISATIONS (extrait)

(...)

PARTIE 1

PROPOSITION DE DÉMARCHE POUR LA PRISE EN COMPTE DU VOLET RH DANS LA MUTUALISATION

## 5. L'EPCI DANS SES DÉMARCHES DE MUTUALISATION



(FICHES DE SYNTHÈSE SUR LE SCHEMA DE MUTUALISATION DU BOUQUET DE RESSOURCES INTERCO)

### 5.1 Le schéma de mutualisation et les ressources humaines

Dans la mesure où le schéma de mutualisation constitue le levier organisationnel du projet de territoire, ses impacts concernent directement la gestion des ressources humaines. En outre, l'élaboration même du schéma de mutualisation donne des éléments macro sur les ressources humaines permettant d'appréhender les grands enjeux pour l'EPCI.

#### RÉFÉRENCES JURIDIQUES (CGCT) :

- Article L 5211-39-1 (schéma de mutualisation) ;
- Article L 5211-4-1 (mutualisation ascendante/descendante) ;
- Article L 5211-4-2 (service commun) ;
- Article L 5211-4-3 (biens communs).

La mutualisation des services est présentée, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, comme « la » réponse à la complexité et à l'émiettement communal. La mutualisation peut être :

- horizontale (entre communes) ;
- ou verticale (entre une communauté et tout ou partie de ses communes membres ; entre une communauté, le département et/ou la région) : ascendante ou descendante.

Il n'existe pas de définition juridique de la mutualisation mais on peut la présenter, a minima, comme la mise en commun des moyens entre différentes structures ou comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales.

En termes de ressources humaines, le principe général de la mutualisation est que « les agentes et agents suivent la compétence ».

La loi RCT de 2010 a encouragé la mutualisation par la possibilité de créer des services communs. Elle institue l'obligation pour les EPCI à fiscalité propre, dans l'année suivant chaque renouvellement général des conseils

municipaux, d'élaborer un rapport relatif à la mutualisation de services entre l'EPCI et les communes membres. Ce rapport est conçu comme un outil de préparation et de pilotage de la rationalisation de la dépense publique.

Ce rapport comprend, notamment :

- un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant le mandat précisant :
  - les étapes de la mise en œuvre,
  - le calendrier,
  - un plan d'actions (feuille de route) ;
- une évaluation de l'impact prévisionnel de la mutualisation :
  - sur les effectifs de l'EPCI et de ses communes membres,
  - sur les dépenses de fonctionnement.

De ce fait, le schéma de mutualisation donne des éléments importants pour l'élaboration d'une stratégie « ressources humaines » au niveau du bloc local.

### 5.2 L'identification des impacts sur les ressources humaines en lien avec le projet de territoire et le schéma de mutualisation

La loi dit « une meilleure organisation » mais ne dit pas en quoi elle consiste. La recette est à trouver dans chaque collectivité.

L'identification des besoins et impacts en termes de stratégie « ressources humaines » dépend des scénarios retenus par l'EPCI : selon la nature des recompositions en cours (notamment les choix en matière de compétences exercées par l'EPCI) et l'entrée retenue dans la mutualisation, les impacts en termes d'organisation et de ressources humaines ne vont pas être les mêmes. Il s'agit donc de les identifier.

## L'APPUI AUX COMMUNES

- Définir avec les communes leurs besoins et attentes et définir les modalités d'appui à déployer par l'EPCI.
- Dans un second temps, préciser comment va s'organiser cet appui aux communes et son impact en termes d'organisation et de ressources au niveau de l'EPCI.

Organisation

Métiers  
Compétences

Conditions  
d'exercice

Emplois  
Effectifs

## LE PROJET DE TERRITOIRE

- Il définit les axes stratégiques de développement du territoire.
- Ces choix stratégiques peuvent nécessiter des renforcements ou des ajustements des missions de l'EPCI, à prendre en compte en termes de ressources et de compétences.

Organisation

Métiers  
Compétences

Conditions  
d'exercice

Emplois  
Effectifs

## LA CRÉATION DE SERVICES FONCTIONNELS OU OPÉRATIONNELS COMMUNS

Elle relève d'une démarche de réorganisation et de conduite du changement, rendue souvent nécessaire dans le cadre des fusions.

- Il ne s'agit pas de juxtaposer deux (ou plus) organigrammes mais de mettre en contact dans la durée et d'accroître les collaborations entre plusieurs organisations antérieures qui avaient leur culture, leurs process, leurs habitudes propres.
- L'organisation mutualisée invite également à imaginer un système collaboratif de travail sur le territoire qui permette de dépasser la logique administrative et hiérarchique.
- Enfin, l'articulation des différents niveaux de collectivités implique de prendre finement en compte les besoins et attentes des différent.e.s acteur.rice.s du bloc local.

Organisation

Métiers  
Compétences

Conditions  
d'exercice

Emplois  
Effectifs

## 5.3 Impacts de la mutualisation sur les acteur.rice.s du bloc local

### LES COMMUNES

#### La Ville-centre :

La mutualisation met en jeu prioritairement la ville-centre et l'EPCI car c'est la ville-centre qui dispose des services fonctionnels les plus étoffés et des ressources pouvant être mutualisées les plus importantes.

Dans ce cadre, il est intéressant d'utiliser au mieux les modalités de gouvernance et de dialogue établis entre la ville-centre et l'EPCI : réunion des DGS ou des élues et élus, discussion en bureau des maires, etc.

**Les autres communes de l'EPCI** (bourgs, villes moyennes qui ont été le siège d'EPCI précédents) sont surtout intéressées par les services opérationnels lors d'éventuels transferts de compétences.

Quels sont les leviers pour l'EPCI vis-à-vis de ces communes ?

- leur permettre de comprendre et s'approprier l'obligation réglementaire ;
- mettre en place une logique de collaboration.

#### L'animation des relations territoriales peut s'appuyer sur une variété de dispositifs :

- une enquête auprès des communes sur les attentes en matière de mutualisation ;
- une ou plusieurs réunions du bureau des maires dédiées à la mutualisation ;
- des réunions publiques ;
- la mise en place de projets sur des objets communs aux agentes et agents du bloc local.



## 6. ÉLABORER UNE STRATÉGIE RESSOURCES HUMAINES

### 6.1 Une attention particulière à certain.e.s acteur.rice.s

#### L'ENCADREMENT : NOUVELLES PROBLÉMATIQUES

La chaîne hiérarchique est particulièrement touchée par les réorganisations, en cours et à venir. Les cadres sont en effet impactés à titre individuel et doivent, en parallèle, conduire le changement. Ils se sentent souvent pris dans des logiques et injonctions contradictoires, notamment entre :

- la qualité de vie au travail ;
- la qualité du service ;
- les contraintes budgétaires ;
- la conduite des « fusions ».

De ce fait, **la mutualisation, et plus encore les fusions, constituent une révolution managériale à tous les niveaux.**

- La mutualisation invite à revisiter les missions, les organisations, les processus, l'animation des équipes et les compétences qui vont avec.
- La fonction de cadre évolue dans plusieurs registres :
  - ses compétences de conduite de projet et de conduite du changement ;
  - ses compétences de pilotage et d'évaluation ;
  - sa posture et ses pratiques de management ;
  - ses missions.

Il peut être utile dans le cadre de la démarche, d'élaborer un dispositif spécifique à l'attention de l'encadrement avec, pour objectif, de construire une cohérence et une cohésion entre les différents niveaux de management.

#### Objectif pour les cadres :

- prendre conscience de la manière dont les recompositions bousculent leurs cadres de référence ;
- construire de nouveaux schémas de fonctionnement au regard des changements à gérer ;
- apprécier la façon dont ces changements questionnent la fonction de cadre dans les collectivités territoriales.

#### Axes de l'accompagnement :

- Partager le sens des changements et des évolutions, de la DG à l'encadrement de proximité ;
- Deux niveaux d'intervention :
  - Au niveau du pilotage de service
    - Comment définir les objectifs du service ? Comment traduire le niveau de service recherché ?
    - Comment retravailler les process ? Quels impacts sur les compétences de l'équipe ?
  - Au niveau individuel : la posture de manager.euse
    - Comment rassurer les agentes et agents quand on est soi-même en pleine interrogation ?
    - Comment déployer des décisions imposées ?

#### QUELQUES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DE VOS PROJETS

Intra management

Co-conception (projet de territoire, schéma de mutualisation, politique publique)

Plan de formation mutualisée ou PFPT

#### LES AGENTES ET AGENTS

Les démarches favorisant l'expression des agentes et agents, et tenant compte de leurs contributions et questionnements légitimes, permettent de valoriser leurs compétences et savoir-faire, voire d'enrichir les réflexions ou démarches engagées.

Les questions des agentes et agents qui reviennent le plus souvent sont les suivantes :

- le bouleversement autour **du lieu et des conditions de travail**, avec comme question sous-jacente l'impact sur la vie privée :
  - avec quels moyens (régime indemnitaire, matériel, avantages sociaux,...) ?
  - dans quelle configuration (équipe, hiérarchie, temps de travail,...) ?

- où ? (l'impact sur les déplacements peut être important, particulièrement pour les agentes et agents non titulaires du permis de conduire).
- La perception d'une disparition de la **reconnaissance** de leur travail par les citoyennes et citoyens et les élues et élus : les agentes et agents sont habitués à être identifiés par la population comme appartenant à la commune, leur travail est reconnu par les citoyennes et citoyens, qu'advient-il avec l'intercommunalité ?
- la **spécialisation** qui va engendrer la perte de polyvalence ;
- le sentiment de « **déclassement** » que peuvent exprimer les agentes et agents de catégorie B et A ;
- la mutualisation nécessite une **harmonisation concrète des outils**. Ce processus de transition peut prendre du temps ;
- la **relation cliente client/fournisseuse fournisseur** (paiement de facture par la commune à l'intercommunalité) accroît le niveau d'exigence des communes vis-à-vis de l'intercommunalité, alors que les agentes et agents de la commune transférés à l'intercommunalité n'ont pas encore nécessairement le niveau d'expertise requis. **Un axe de professionnalisation des agentes et agents et de nouvelles perspectives de carrière pour ceux-ci seront à envisager.**

#### RECOMMANDATIONS :

- Associer, rassurer et accompagner le management intermédiaire, levier du changement opérationnel. Son rôle est central pour diffuser les messages à faire passer et maintenir une bonne ambiance de travail.
- Intégrer la question du temps, et notamment les divergences entre le temps de la réflexion stratégique et celui de l'opérationnel.
- Rassembler les agentes et agents en groupes de travail en mélangeant les métiers et les faire travailler sur des thématiques transverses, telles que :
  - comment travailler sur la communication communes / intercommunalité ?
  - comment favoriser l'échange de pratiques entre communes et entre communes et intercommunalité ?

(...)



# Guide pratique

## ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION *(extrait)*

(...)

À l'issue de l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la nouvelle carte intercommunale en vigueur depuis le 1er janvier 2017 compte une proportion plus importante d'établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) réunissant davantage de communes et comportant une population plus nombreuse. Ces évolutions ont des conséquences sur les relations entre les EPCI et leurs communes membres, matérialisées par le versement d'une attribution de compensation. A ce titre, le mécanisme des attributions de compensation (AC) est un levier majeur d'adaptation des ressources fiscales aux changements de la carte intercommunale.

L'évolution des compétences entre collectivités telle qu'elle résulte de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va induire une redéfinition de l'intérêt communautaire et des besoins de financement entre les communes et les EPCI. Elle nécessitera une nouvelle détermination des montants d'AC de façon à permettre aux EPCI et aux communes membres d'exercer pleinement leurs compétences.

Le présent guide a pour objet de rappeler le régime juridique de l'AC et de répondre aux questions les plus couramment rencontrées par les acteurs locaux. Il concerne l'ensemble des EPCI à FPU, à l'exception de la Métropole du Grand Paris qui est régie par des règles spécifiques. Il tient compte des dernières évolutions législatives introduites principalement par la loi de finances pour 2017 portant sur les modalités de révision du montant de l'AC. Il sera actualisé en tant que de besoin.

## 2. Évaluation des charges transférées

### Qu'entend-on par les termes « charges transférées » ?

Les charges transférées correspondent à l'ensemble des charges relatives aux compétences transférées entre communes et EPCI. Il existe deux types de transferts de charges :

- Les transferts de charges des communes vers leur EPCI accompagnant le transfert de l'exercice de compétences anciennement communales vers l'échelon intercommunal ;
- Les restitutions de charges de l'EPCI à ses communes membres lorsque l'EPCI renonce à l'exercice de certaines compétences en lieu et place de ses communes membres, ou lors de modifications de la carte intercommunale, lorsqu'une commune intègre un nouvel EPCI qui n'exerce pas les mêmes compétences que celui auquel elle appartenait auparavant.

Dans ces deux cas, il revient à la CLECT\* de procéder à une évaluation des charges transférées afin que l'EPCI et ses communes membres puissent déterminer le montant de l'AC.

### Peut-on se passer de la CLECT pour évaluer les charges transférées et fixer le montant des AC ?

Non. Seule la CLECT est compétente pour évaluer le montant des charges transférées ou constater l'absence de charges transférées entre l'EPCI et ses communes membres.

Il est à noter qu'une délibération fixant le montant des AC en l'absence de rapport d'évaluation des charges transférées par la CLECT est susceptible de faire l'objet d'une annulation pour vice de procédure.

### Comment les charges de fonctionnement sont-elles évaluées par la CLECT ?

L'évaluation des charges de fonctionnement qui ne sont pas liées à un équipement doit se faire selon l'une des **deux méthodes** suivantes (alinéa 4 du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts). La méthode choisie doit être la même pour chacune des communes membres de l'EPCI.

⇒ **Méthode n°1 : constater le coût réel des charges de fonctionnement**

**dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences. (...)**

⇒ **Méthode n°2 : constater le coût réel des charges de fonctionnement dans les comptes administratifs des exercices précédant le transfert. Dans cette méthode, la période de référence retenue pour constater le coût réel est déterminée librement par la CLECT. (...)**

**\*CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées**

Mercredi 8 mars 2017

Visite de la plateforme territoriale de voirie Nord-Ouest

# Transfert de la compétence voirie à Rennes Métropole

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'entretien, la maintenance et l'aménagement des routes, qui relevaient auparavant de la compétence des communes et du département, sont assurés par Rennes Métropole. Ce transfert de compétences s'inscrit dans le cadre des lois Maptam (2014) - qui s'est traduite, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, par la modification du statut de l'agglomération rennaise, devenue métropole - et NOTRe (2015). Deux ans de transition ont été nécessaires à la prise en charge de cette nouvelle compétence.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, 2600 km de voies anciennement communales et 500 km de voies ex-départementales (dont 43 km de 2x2 voies) sont désormais sous la responsabilité de Rennes Métropole.

## La compétence voirie

Le périmètre de cette compétence voirie est celui du domaine public communal de la voirie et de ses dépendances. L'éclairage public et la signalisation font partie de la compétence voirie.

Les cheminements doux, identifiés au titre du schéma directeur des liaisons cyclables de Rennes Métropole, sont intégrés dans le transfert de compétence. En revanche la propreté, le déneigement, les espaces verts ainsi que les illuminations festives et le fleurissement restent de compétence communale.

## L'organisation de la prise de compétence

Le transfert de la compétence voirie des communes et du département d'Ille-et-Vilaine à Rennes Métropole s'est traduit par le transfert de 331 agents de leur administration d'origine aux effectifs de la métropole rennaise, et par la création d'un service métropolitain de la voirie, organisé entre plateformes territoriales et services centraux.

Quatre plateformes territoriales assurent les missions de proximité. Chacune, hormis celle de Rennes, concerne 60 000 à 70 000 habitants et 800 à 900 kilomètres de voirie, et se subdivise en deux ou trois antennes.

Les services centraux, établis à Rennes, pilotent et conçoivent les opérations pluridisciplinaires (voirie, réseaux, aménagements paysagers), élaborent les documents techniques communs, montent et gèrent les marchés de travaux d'entretien, coordonnent les plateformes, gèrent l'éclairage public, la signalisation lumineuse, le trafic, la sécurité routière et les ouvrages d'art de l'ensemble du territoire.

## Les informations clés





## LES PARCS



Le pacte de compétences entre Est Ensemble et ses villes membres, adopté en conseil territorial le 4 juillet 2017, a confirmé que trois parcs sont gérés par Est Ensemble :

- le bois de Bondy
- le parc des Beaumonts à Montreuil
- le parc des Guillaumeux à Noisy-le-Sec

Reconnus d'intérêt territorial, ces trois espaces verts structurent l'offre « végétale » dans le milieu très urbanisé d'Est Ensemble, aux côtés de deux parcs départementaux de la Bergère à Bobigny et Jean Moulin – les Guilands, à cheval sur Bagnolet et Montreuil.

Est Ensemble a l'ambition de valoriser ces sites qui, en plus d'améliorer le cadre de vie des habitants, diffusent les bienfaits de la nature, des loisirs et du lien social et ce, à tous les âges de la vie.

Au-delà de la gestion de ces parcs remarquables, Est Ensemble s'est engagé explicitement pour la création d'espaces verts à la faveur des programmes d'aménagement et pour la « renaturation » de la ville. Le Contrat de développement territorial, le schéma territorial de trame verte et bleue ou l'implication dans le projet de la Boucle des hauteurs en sont des exemples saillants.