



PRÉFET DE LA RÉGION
NORD - PAS-DE-CALAIS
PICARDIE

Préfecture de la région
Nord – Pas-de-Calais Picardie

Lille, le 30 mars 2016

DREAL Nord – Pas-de-Calais Picardie

**Mise en place des mesures de
simplification des procédures de transport exceptionnel**

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de mener en région Nord – Pas-de-Calais une expérimentation de mesures de simplification des autorisations de transports exceptionnels. Les résultats très positifs de cette expérimentation permettant sa généralisation à l'ensemble des régions, afin de capitaliser l'expérience acquise pour les services chargés de cette généralisation, la présente note résume les différentes actions et étapes nécessaires à la mise en place de cette simplification. Elle en liste les acteurs ainsi que les difficultés potentielles de sa mise en œuvre.

La mise en œuvre de ces simplifications pour atteindre les objectifs fixés à l'expérimentation a nécessité la mise en place d'une organisation en mode projet, avec deux comités de pilotage national et régional, en menant au niveau régional un travail de conception et de co-construction avec tous les acteurs.

L'analyse des besoins pour le respect de la sécurité a permis d'identifier et mettre en œuvre les axes de simplification suivants :

- Les informations demandées sont moins nombreuses.
- Le régime d'autorisations est simplifié par la mise en place d'une déclaration préalable pour les transports les moins importants (de catégorie 1) et d'une autorisation valable pour tout le réseau prédéfini, et il n'est plus nécessaire de refaire l'autorisation lorsque le transport est finalement moins important (taille ou poids) que celui autorisé.
- La procédure d'instruction est rationalisée : pour chaque demande, les gestionnaires et les services instructeurs devaient refaire l'analyse sur tout le trajet sans aucune capitalisation des informations obtenues pour les demandes antérieures. Les études menées en amont avec les gestionnaires volontaires ont permis d'établir trois réseaux d'itinéraires principaux, les plus utilisés, permettant la circulation de convois types 72, 94 ou 120 tonnes. Pour les demandes utilisant ces itinéraires, lors de l'instruction, il n'est donc plus nécessaire de consulter les gestionnaires concernés puisque l'analyse de faisabilité du transport a été réalisée, de façon plus approfondie, en amont.

Les principales étapes du projet

1. Constitution de l'équipe projet et identification des partenaires – Octobre 2013

Si l'instruction des demandes de transport exceptionnel se fait majoritairement au sein de chaque département, les trajets des convois dépassent largement les frontières des départements. Il est donc souhaitable de bâtir des réseaux de transport exceptionnel au minimum à l'échelle régionale, afin d'éviter les incohérences non justifiées aux limites de départements, que ce soit au niveau des prescriptions ou de la continuité des itinéraires.

Lors de la généralisation à l'ensemble des régions, il conviendra également de coordonner les itinéraires régionaux pour permettre leur raccordement d'une région à l'autre.

Il est nécessaire d'associer largement aux actions les équipes en charge de l'instruction qui ont une connaissance fine du territoire et des besoins.

Une organisation en projet a été élaborée en octobre 2013 par le SGG, la DSCR et le préfet de région :

- Un chef de projet régional (DREAL) a été nommé par une lettre de mission du préfet de région précisant l'organisation du projet ainsi que les missions et objectifs du chef de projet.
- Un chef de projet national (DSCR) a été nommé par une lettre de mission du Premier ministre.
- Un comité de pilotage national est chargé du pilotage global, de l'évolution réglementaire, de la validation du plan d'actions régional, des objectifs et de l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs. *Lors de la généralisation, ce comité devra assurer la coordination des itinéraires des différentes régions.*
- Un comité de pilotage régional est chargé de piloter la mise en œuvre des décisions et orientations nationales, et le plan d'actions régional. Il organise également le travail avec les gestionnaires de réseau et les utilisateurs. Ce comité régional est présidé par le préfet de région, qui peut se faire représenter (par le SGAR).

2 – Evaluer l'existant, préciser les objectifs et le dispositif de suivi

Les deux comités de pilotage régional et national ont veillé à obtenir une évaluation des délais de délivrance des autorisations par catégorie de transport avant de lancer la simplification, à fixer des objectifs de réduction de ces délais, et à mettre en place un dispositif indépendant de suivi et d'évaluation des résultats confié au CEREMA.

3 – Faire évoluer la réglementation

Un travail réglementaire piloté au niveau national par la DSCR sous supervision du SGG a porté sur la rédaction d'un décret permettant de déroger à l'article R 433-1 du code de la route et d'un arrêté interministériel modifiant l'arrêté interministériel initial, publiés au JO le 26 juin 2014. Cette évolution réglementaire a nécessité la réalisation d'une étude d'impact fondée sur les objectifs de réduction de délais et la rédaction en lien étroit avec les deux préfetures, d'un arrêté préfectoral interdépartemental (Nord et Pas-de-Calais) signé le 30 juin 2014 approuvant les cartes des réseaux autorisés en catégories 2 ou 3 en application du nouvel arrêté interministériel publié le 26 juin 2014.

4. Analyse et cartographie des autorisations délivrées au cours de la dernière année

En parallèle de la consultation des gestionnaires d'ouvrages, il a été nécessaire de cartographier les circulations de transports exceptionnels en fonction des différents tonnages pour que chaque gestionnaire se rende compte de l'importance relative de son réseau et pour orienter ses études et le recueil de données vers les axes essentiels qui concentrent la majorité des demandes. Le temps nécessaire à la cartographie est proportionnel au nombre de tronçons renseignés dans les bases de données.

5. Premières rencontres des différents partenaires – Octobre novembre 2013

Cette première étape de rencontre et d'explications est primordiale pour la suite de la concertation. La Dreal Nord – Pas-de-Calais a rencontré 26 gestionnaires et leur a présenté les pistes de simplification à préciser par la construction de l'expérimentation et le travail de constitution des réseaux à venir. Les principaux transporteurs et les forces de l'ordre ont également été réunis pour valider ces pistes de simplification expérimentales. Cette étape a duré deux mois.

Pour la généralisation, les axes de simplifications étant maintenant établis, il est possible de réunir dès cette étape sous la présidence du préfet de région l'ensemble des partenaires pour les sensibiliser et obtenir leur adhésion.

6. Travail avec les gestionnaires d'ouvrages

6.1. Réunion du « collège des gestionnaires » - Décembre 2013

Cette réunion, présidée par le SGAR, a été l'occasion de vérifier que chaque gestionnaire avait saisi les orientations du projet et de fixer les rencontres pour faciliter le travail en commun.

6.2. Recueil des données de chaque gestionnaire, identification des points difficiles et concertation – Janvier-Juin 2014

Le recueil s'est fait sous un format unifié pour faciliter le travail de cartographie. Pour obtenir des réseaux efficaces, il convenait d'obtenir pour chaque itinéraire l'accord écrit de tous les gestionnaires concernés, ainsi que les données techniques nécessaires de tous les ouvrages et réseaux empruntés, ce qui a nécessité de compléter les nombreux contacts pris par la DREAL :

- Un courrier du préfet de région a été adressé à tous les gestionnaires.

- Deux réunions des gestionnaires en avril et juin, présidées par le préfet de région, ont permis d'obtenir des résultats décisifs en termes de sensibilisation des gestionnaires et de retour de leurs données.
- Enfin, en cas de difficulté pour un ouvrage (pont autoroutier ou ferroviaire, tronçon) bloquant un itinéraire stratégique, sous le suivi du comité de pilotage régional, la concertation avec le gestionnaire s'est poursuivie de façon graduée par téléphone et courrier par le DREAL, puis le SGAR, puis le préfet, et dans un cas par le Secrétaire Général du Gouvernement.

6.3. Signature de l'arrêté fixant les réseaux par les préfets de départements – 30 juin 2014

Cet arrêté est pris en application du décret permettant de déroger à l'article R 433-1 du code de la route et à l'arrêté interministériel publiés au JO du 26 juin 2014. Les signatures de ces arrêtés et du décret ont marqué la clôture de la préparation de l'expérimentation, en particulier les processus de concertation et de modification de la réglementation lancés en octobre 2013, et le lancement effectif de l'expérimentation le 1^{er} juillet 2014.

La signature de l'arrêté préfectoral s'est accompagnée d'un message et d'un courrier de communication adressés aux gestionnaires participant à l'expérimentation, aux transporteurs, ainsi qu'aux principaux acteurs socio-économiques de la région. Ce dispositif de communication a été préparé pendant le délai nécessaire aux signatures ministérielles de ces deux textes après leur passage en Conseil d'Etat.

7. Adaptation des procédures de travail et accompagnement au changement

Cette étape ne doit pas être négligée. Les équipes d'instructeurs ont bâti des habitudes de travail très différentes d'un département à l'autre, que ce soit au niveau de la vérification du dossier de demande ou de la consultation des gestionnaires.

8. Assurer le suivi après le début de l'expérimentation

Le 24 juillet 2014, une réunion des gestionnaires et des utilisateurs présidée par le SGAR a permis de confirmer les premiers résultats établis par la DREAL, avec non seulement une baisse très importante des délais, mais aussi une véritable professionnalisation du traitement de l'instruction des demandes d'autorisation pouvant profiter à tous les acteurs. Ces réunions ont été poursuivies pendant l'expérimentation.

Les acteurs

Les gestionnaires de voiries et d'ouvrages

Il s'agit principalement des Conseils départementaux, de la DIR, de la Sanef, de la SNCF, des ports et des communes ou intercommunalités (Douai, Cambrai, Valenciennes, Lille Métropole).

Certains ont des compétences avancées et ont été moteurs de la démarche, tandis que d'autres ont une connaissance imparfaite de leurs infrastructures et ont dû engager davantage de moyens pour se mettre à niveau. Sur quelques infrastructures, les identités du propriétaire et du gestionnaire ont dû être clarifiées, notamment entre les Conseils départementaux et la SNCF, ou entre les communes et intercommunalités.

Les problématiques sont bien différentes selon que les voiries sont urbaines ou non. Par exemple, les villes de Douai et de Cambrai tiennent à être averties avant chaque passage de transport exceptionnel pour organiser le démontage éventuel du mobilier urbain. Les gestionnaires d'ouvrages comme la Sanef et la SNCF souhaitent quant à eux être avertis pour comptabiliser les passages et modéliser le vieillissement de leurs infrastructures.

Enfin, certains gestionnaires ont mis en place des frais de consultation et la constitution des réseaux peut remettre en cause ce mode de fonctionnement.

Les forces de l'ordre et les contrôleurs de la Dreal

Il s'agit des forces de police (DDSP, CRS), de gendarmerie (EDSR) et des contrôleurs des transports terrestres de la Dreal.

Les transporteurs et leurs fédérations

Les transporteurs exceptionnels sont peu nombreux (170 entreprises). 70 % des demandes sont déposées par 13 mandataires et 50 % concernent 11 entreprises de transport. Depuis peu, les transporteurs français sont concurrencés par les étrangers, essentiellement belges et néerlandais. En ce qui concerne le transport très lourd, comme pour un transformateur électrique, seules deux entreprises ont cette capacité.

Les transporteurs ont deux sentiments contraires :

- ils ont conscience que les lourdeurs administratives et les délais en résultant ne correspondent pas aux besoins de leurs donneurs d'ordre ; ils craignent que leurs concurrents moins scrupuleux circulent sans autorisation ;
- ils craignent aussi que la simplification engendre une ouverture de la concurrence, en particulier étrangère.

Les services instructeurs

L'instruction est très variée selon les départements. Trois régions ont mutualisé l'instruction en Dreal (NPC, Rhône-Alpes, Franche-Comté) et certaines DDT(M) ont fait de même.

Les points de vigilance

La consultation des gestionnaires de voiries et d'ouvrages pour la constitution des réseaux

De nombreux gestionnaires ont une connaissance imparfaite de leurs réseaux et préfèrent donner un avis au cas par cas plutôt que de formaliser un avis général, et certains ont mis en place des frais de consultation. La constitution des réseaux peut remettre en cause ce mode de fonctionnement. Il convient de prendre en compte dans la planification le temps nécessaire pour l'accompagnement de ces nombreux gestionnaires et la réalisation des études et analyses de ces réseaux.

Par ailleurs, l'avis des gestionnaires au cas par cas restera obligatoire pour l'établissement des autorisations de circulation en-dehors de ce réseau prédéfini et l'imposition de contraintes trop importantes par ces gestionnaires pour l'utilisation de tronçons du réseau pré-défini peut bloquer l'instruction des demandes.

L'Etat ne peut imposer un réseau et un niveau de prescription aux gestionnaires, l'entretien revenant à leur charge. Il faut donc pratiquer un travail de co-construction avec ces gestionnaires dans le cadre d'un dispositif régional de concertation, avec interventions graduées si nécessaire, pour faire comprendre que cette action est nécessaire dans l'intérêt général. La concertation avec les gestionnaires et les acteurs doit être menée sous l'autorité des préfets, avec suivi régulier par le comité de pilotage régional.

Outil d'instruction

La généralisation ne pourra se faire sans outil d'instruction adapté.

Acteurs concernés

La multiplicité des acteurs concernés ne facilitera pas une généralisation rapide. La compétence de la délivrance des autorisations revient aux préfets de départements. En l'état actuel, même avec poursuite de la tendance de mutualisation des services, certaines demandes concernent jusqu'à 20 services instructeurs et les délais de traitement s'en trouvent augmentés. Une organisation resserrée et coordonnée, avec des contacts locaux pour maintenir le lien avec les gestionnaires et recueillir les informations en amont sur les infrastructures, permettrait de réduire les délais. A court terme, la généralisation nécessitera de revoir et coordonner les procédures d'instruction et les délégations de signature pour respecter les délais.

Services instructeurs et habitudes de travail

Les habitudes de travail varient fortement d'un service à l'autre et sont largement héritées de l'avant décentralisation. Les outils, les relations avec les gestionnaires et la connaissance des réseaux sont très différents d'un département à l'autre.

Au travers des échanges entre la Dreal et les autres services instructeurs, comme lors du lancement de l'expérimentation, il ressort que les agents se montrent attentifs aux conséquences de ces évolutions sur leur métier. La situation est la même au sein des services instructeurs des gestionnaires. Il convient de mettre en place un dispositif d'accompagnement avec un travail de co-construction à l'échelle régional permettant de s'appuyer sur la connaissance des réseaux par les services et d'apporter un soutien par échanges de bonnes pratiques.

Qui délivre une autorisation sur un réseau inter-départemental ?

Il est plus souple d'établir des réseaux départementaux, tant pour la mise en place que pour la mise à jour. Mais il est indispensable de pouvoir utiliser ces réseaux pour effectuer des trajets excédant les limites de départements. Deux objectifs devront être traités :

- Une autorisation délivrée par un préfet de département doit pouvoir porter également sur le réseau des départements voisins.
- Les réseaux doivent être cohérents aux limites de départements, tant sur la continuité des itinéraires que sur les limites de gabarit et de tonnage lorsque les infrastructures routières le permettent.

L'organisation en projet et l'équipe projet :

Le nombres d'acteurs, d'actions et la sensibilité du travail de concertation et de co-construction nécessitent la mise en place d'une organisation en mode projet formalisée par exemple par lettre de mission détaillée, et avec une équipe projet resserrée. Le comité de pilotage doit être réuni très régulièrement et garant de l'application des techniques de gestion de projet en veillant en particulier à la qualité de la planification.