

Option réseaux techniques urbains et infrastructures routières

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

Métropole

le 5 septembre 2018

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

Objet : Maîtrise des interventions sur le domaine public routier

Références : Code de la voirie routière

En ville, l'espace public est fortement contraint, tant du point de vue des usages autour de la question du partage de la voirie, que de l'occupation du sol et du sous-sol. Par conséquent, les nombreux travaux quotidiens indispensables au développement et à l'entretien de l'espace public lui-même, des réseaux qu'il accueille, et aux opérations d'aménagement génèrent nécessairement des gênes. Les usagers et les riverains sont les premiers concernés par ces perturbations et ne manquent pas d'exprimer leurs difficultés.

La maîtrise des interventions sur le domaine public est une prérogative importante des collectivités dans l'exercice des pouvoirs de police et de leurs missions de gestionnaires de voiries. Elles doivent se saisir de cette problématique au regard des enjeux, du cadre réglementaire et avec l'appui d'outils à leur disposition.

La présente note abordera d'abord le cadre réglementaire et les différents enjeux de la question de la maîtrise des interventions sur le domaine public routier (I), en évoquant l'implication forte des collectivités pour encadrer les interventions sur le domaine public (IA), et les outils mobilisables pour améliorer la maîtrise des interventions sur le domaine public routier (IB). Elle présentera ensuite les stratégies possibles d'amélioration de la maîtrise des interventions sur le domaine public métropolitain (II).

I - Cadre réglementaire et différents enjeux de la question de la maîtrise des interventions sur le domaine public routier

A - Implication forte des collectivités pour encadrer les interventions sur le domaine public

1. Un cadre réglementaire contraignant pour les interventions sur le domaine public

Le Code de la voirie routière définit un cadre strict pour les interventions sur le domaine public routier. Celles-ci peuvent être menées par des occupants de droit, comme les concessionnaires, les gestionnaires de voirie ou des tiers.

Chaque intervention fait intervenir deux pouvoirs de police, nécessitant obligatoirement des autorisations délivrées à titre précaire et révocable. En premier lieu, il s'agit de la police de conservation, concernant l'occupation du domaine public. L'autorité compétente (Ville, gestionnaire de voirie, Etat) varie selon le type de voie, le type d'occupation et l'installation en ou hors agglomération. Celle-ci doit délivrer une autorisation sous la forme d'une permission de voirie, d'un permis de stationnement ou d'un accord de voirie. Au titre de la police de conservation, les infractions peuvent être constatées par des agents des collectivités et de l'Etat et faire l'objet d'une amende.

En second lieu, il s'agit du pouvoir de police de circulation. Maîtrisé par le Maire en agglomération, celui-ci délivre des arrêtés de circulation temporaire. L'ensemble des autorisations doit respecter un formalisme et un contenu définis par l'Etat.

S'agissant de l'entretien des voiries, celui-ci est assuré par le gestionnaire de voiries, même si dans certaines conditions une contribution est possible par un utilisateur qui provoquerait des dégradations fortes.

En matière de coordination des interventions en agglomération, la réglementation identifie clairement le Maire comme responsable de cette mission. Il provoque une réunion annuelle de coordination et les intervenants sont tenus de lui communiquer à l'avance leur programmation prévisionnelle de travaux.

Enfin, au-delà de ces dispositions communes, les collectivités peuvent élaborer un règlement de voirie pour définir les modalités d'intervention et de réfection des chaussées, en y ajoutant des spécificités propres à la collectivité, à l'image du règlement de voirie du Département des Bouches du Rhône.

Toutefois, malgré ce cadre réglementaire contraignant pour les intervenants et assurant des pouvoirs pour les collectivités, celles-ci sont confrontées à des difficultés face aux différents enjeux soulevés par la question des interventions sur le domaine public.

2. Des enjeux multiples pour les collectivités

Les nombreuses interventions sur le domaine public soulèvent des enjeux divers pour les collectivités impliquées.

Tout d'abord, en termes de moyens, bien que les collectivités disposent de pouvoirs forts pour encadrer les interventions, elles sont confrontées à un grand nombre d'acteurs (dans les autorisations comme dans les interventions) et ont des difficultés à contrôler la qualité des remblaiements et réfections de chaussée. Ainsi par exemple à Nîmes, bien qu'un règlement de voirie existe, des mauvaises mises en état ont conduit à un endommagement accéléré du patrimoine routier. En réaction à un état des lieux pointant des dégradations des routes, Nîmes a dû mettre en place un plan d'actions de remise en état progressive.

Par ailleurs, face à un contexte financier difficile tant en investissement qu'en fonctionnement, ces dégradations peuvent diminuer la durée de vie des voiries et induire des coûts à la charge des collectivités dans la durée. Un entretien optimisé favorisant des interventions régulières moins préjudiciables financièrement qu'une importante remise en état ultérieure et tenant compte des interventions, est à privilégier.

Enfin, en termes de nuisances pour les usagers et les riverains, les travaux induisent une pression forte sur les collectivités : circulation, bruit, poussière, activité commerciale,... La coordination des chantiers est nécessaire pour contenir l'ampleur de ces gênes et favoriser leur acceptabilité. De manière plus générale, les collectivités disposent d'outils pour mener au mieux cette mission.

B - Outils mobilisables pour améliorer la maîtrise des interventions sur le domaine public

1. Vers des chantiersfurtifs

Afin de réduire l'impact des chantiers pour les riverains et les commerçants, l'Agence nationale de la recherche a développé le programme FURET (Furtivité Urbaine Réseaux Et Travaux), pour des chantiersfurtifs.

Cette technique vise à favoriser l'acceptabilité des chantiers en améliorant la prise en compte des nuisances dès la conception et en prévoyant la production. Des objectifs clairs de furtivité doivent être définis puis imposés aux entreprises dans les DCE, en se basant sur une évaluation des nuisances selon une typologie et pour tous les usagers. Cette technique consacre également un volet important à la communication et à l'information.

La Métropole de Lille a mis en place un plan d'actions pour des chantiersfurtifs selon trois niveaux : en interne, avec les maîtres d'ouvrage et avec les entreprises, en définissant des processus et des objectifs clairs face aux nombreuses tranchées creusées chaque année.

D'autres techniques peuvent être mobilisées, en ayant par exemple, recours à des capteurs de suivi des qualités des rebouchages et réfections de chaussée.

2. Potentiel offert par les outils numériques

En complément des outils techniques, les collectivités peuvent s'appuyer sur les possibilités offertes par les outils informatiques en matière d'interventions sur le domaine public.

Tout d'abord, il existe des outils SIG, comme Géo ODP, un logiciel de coordination des occupations du domaine public. Celui-ci permet de mettre en place un suivi plus performant des occupations et des réfections de chaussée.

D'autres métropoles développent également des outils de coordination et d'autorisation de travaux sur l'exemple de l'application Zyvia de la Métropole de Lyon.

Ces outils permettent de moderniser et harmoniser les occupations du domaine public, d'optimiser la coordination, de dématérialiser le suivi, de générer des modèles de documents et des alertes, améliorant ainsi les performances des services.

Ils nécessitent d'adapter les organisations pour la planification et la coordination, basées sur ces outils.

La maîtrise des interventions sur le domaine public est donc une prérogative forte des collectivités qui s'appuient sur un cadre réglementaire favorable pour elles. Elle soulève des enjeux de moyens humains et financiers, ainsi que d'acceptabilité pour les usagers et la population. Les collectivités peuvent s'appuyer sur des outils techniques, comme la méthode des chantiersfurtifs, ou informatiques, pour améliorer cette maîtrise.

Notre métropole est elle-même confrontée à des difficultés relayées par nos élus, liées aux interventions sur le domaine public, témoignant de l'intérêt d'une prise en compte de cette question sur notre territoire.

Je vous expose à présent des propositions de stratégies possibles d'amélioration de la maîtrise des interventions sur le domaine public métropolitain (II), orientées vers une stratégie de coopération et de coordination (IIA) et avec des déclinaisons opérationnelles en interne et avec les Villes (IIB).

II- Stratégies possibles d'amélioration de la maîtrise des interventions sur le domaine public métropolitain

A - Vers une stratégie de coopération et de coordination

1. Orientations stratégiques et gouvernance

Outre les difficultés en matière d'interventions sur le domaine public métropolitain relayées par nos élus, il existe une véritable opportunité à améliorer la maîtrise de ces interventions du fait de la relative caducité de notre règlement de voirie et de l'élargissement récent de notre périmètre. En effet, il y a là à la fois une possibilité pour élargir et harmoniser le traitement de cette problématique, mais aussi pour fédérer la métropole et les villes membres autour d'enjeux et d'objectifs communs.

Les interventions sur le domaine public routier impliquent un grand nombre d'acteurs (Métropole, Villes, intervenants).

Par conséquent, je vous propose une stratégie mêlant coopération partenariale (mise en commun des pouvoirs de police, bonnes pratiques) et contrainte (renforcement des exigences et du contrôle). Parmi les stratégies possibles selon la position des curseurs sur ces deux aspects, je vous suggère de mettre en place avec notre exécutif un comité de pilotage, chargé de valider les orientations stratégiques et du suivi annuel des actions et le cas échéant de leur amélioration. Piloté par notre Président et associant les Maires détenteurs des pouvoirs de police de circulation et responsables de la coordination, il vise à garantir la cohérence et la complémentarité des missions de chacun. Ponctuellement, il pourra être élargi aux concessionnaires pour les informer des principales décisions les concernant directement.

Au niveau technique, je propose que le DGA, espace public, pilote une instance trimestrielle de suivi avec l'ensemble des Villes (DGST), des concessionnaires et principaux maîtres d'ouvrage. En interne, les directions de l'aménagement et de la communication seront associées.

Le plan d'actions sera finalisé et validé dans ce cadre, avec des objectifs forts de coordination et de réduction des nuisances.

2. Plan d'actions opérationnelles favorisant une meilleure coordination et qualité des travaux

Je vous propose des orientations possibles pour le plan d'actions autour de quatre axes principaux. Tout d'abord, la bonne tenue des chantiers sur le territoire doit être un objectif partagé pour limiter les nuisances.

Il me semble utile d'élaborer une charte partenariale sur les chantiers engageant tous les intervenants dans de bonnes pratiques en matière de sécurité, d'information, de réduction des nuisances. La Métropole peut se placer en situation d'exemplarité en se fixant des objectifs plus ambitieux, en recherchant à mener des chantiers furtifs.

D'autre part, la bonne coordination des chantiers s'avère être un des principaux leviers d'actions, tant pour optimiser les nuisances que les conséquences sur l'état du patrimoine routier. Aussi, je considère qu'il serait utile de nous engager dans la mise en place d'un outil de coordination, qui recense l'ensemble des occupations sur un outil numérique, prévoit une information claire et partagée des acteurs, un système d'alertes et une dématérialisation des autorisations.

Cet outil permettra de moderniser notre fonctionnement collectif, de réduire le risque de perturbations concomitantes, de mieux anticiper les impacts et l'information.

Troisièmement, afin de gagner en performance en termes de patrimoine routier, il me semble indispensable de renforcer le caractère contraignant de certaines dispositions imposées aux intervenants s'agissant des réfections. Une mise à jour du règlement de voirie sera l'occasion de réaffirmer et renforcer ces exigences. A terme, pour garantir une meilleure qualité des remblaiements, la Métropole pourrait elle-même se charger des réfections avec un système de facturation aux intervenants.

Enfin, le volet communication et information est essentiel pour favoriser l'acceptabilité des chantiers et limiter les impacts. Des processus partagés et systématisés peuvent être collectivement mis en place. Les outils numériques permettent en outre d'envisager des outils de communication performants en temps réel sur les chantiers, leurs impacts pour les usagers et les riverains. Un volet transport en commun devra également être prévu en tant qu'autorité organisatrice.

Ce plan d'actions partagé doit se décliner en interne et avec les villes.

B - Déclinaisons opérationnelles en interne et avec les Villes

1. Organisation et priorités de la direction

La mise en œuvre de ce plan d'actions se décline très concrètement dans l'activité de la direction. A court terme, il s'agira d'abord à budget constant d'engager des expérimentations de chantiers furtifs avant de les étendre. D'autre part, il s'agira également de lancer les marchés ad-hoc pour le développement et la maintenance de l'outil informatique, et pour la rédaction de la charte des chantiers.

En parallèle, je propose de développer un outil interne de patrouillage, qui pourra être mutualisé avec les Villes, et qui favorisera le contrôle des interventions.

Ces évolutions dans la réalisation des chantiers et la mise en œuvre d'outils devront être prise en compte dans le PPI sans modifier la charge nette.

A moyen terme, je propose de mettre en place une nouvelle organisation de la direction, en partenariat avec les Villes avec plusieurs priorités recherchées : renforcement de la coordination, du contrôle et des réfections. Ces missions sont absorbables à moyens humains constants grâce d'une part, aux optimisations de temps administratifs permises par l'outil et d'autre part, à une recherche de mutualisation avec les services des Villes sur les activités de contrôle et de coordination. Le comité de pilotage pourra être saisi de cette question. Un travail interne avec la DRH et les organisations syndicales sera alors engagé.

2. Evaluation et perspective de mise en place d'une gestion patrimoniale de la voirie métropolitaine

Afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité des actions mises en place, je propose de mettre en place un système d'évaluation qui alimentera le comité de pilotage annuel et permettra le cas échéant d'adapter les actions. Des indicateurs de suivi devront être prévus dès l'amont, à partir d'un état des lieux initial, en matière de suivi des réclamations riverains/usagers, de suivi de la congestion et de suivi de la durée de vie des chaussées au regard des interventions.

Pour ce dernier indicateur, la mise en place d'un SIG métier de connaissance du patrimoine routier s'avère utile. Cela permet en outre plus globalement d'engager à terme la DGA espace public dans une stratégie de gestion patrimoniale de la voirie métropolitaine, pour une route durable et tenant compte d'une approche en coûts globaux (conception – maintenance). Dans la durée, cette activité permettrait d'optimiser les dépenses publiques dans le domaine routier, offrant des synergies intéressantes avec la question de l'amélioration de la maîtrise des interventions sur le domaine public routier métropolitain.

En matière d'amélioration de la maîtrise des interventions sur le domaine public, la stratégie proposée repose sur une forte coopération, en particulier avec les Villes, et sur la recherche d'une meilleure coordination. Le plan d'actions proposé a des déclinaisons directes en interne dans l'activité et l'organisation de la direction. Un système d'évaluation et une stratégie de gestion patrimoniale complètent utilement ce plan d'actions.

Avec le développement d'outils numériques partagés pour réduire les nuisances, la Métropole se retrouve tout à fait dans le champ de la ville intelligente, avec des services développés utiles aux usagers, riverains et favorisant l'attractivité du territoire. Ce caractère pourrait être développé dans d'autres politiques publiques métropolitaines (déplacements, aménagements, service,...), pour favoriser davantage l'attractivité et la qualité de vie sur le territoire, voire pour en faire un marqueur d'identité.