

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Denis-Olivier Maillefer et consorts au sujet de l'état des lieux sur le Service des routes et sa division entretien

Rappel du postulat

A plusieurs occasions, la Commission de gestion (COGES) a attiré l'attention du parlement sur des fonctionnements insatisfaisants dans ce service, singulièrement dans sa division entretien. Le rapport 2009 de la COGES synthétise d'ailleurs une série de remarques sur ce sujet.

Parallèlement des députés ont été approchés et informés de difficultés structurelles et organisationnelles dont l'origine pourrait remonter aux profonds remaniements du service lors de l'opération "SR 2005".

Ainsi les renseignements dont nous disposons, et qui émanent du terrain, nous laissent penser que l'organisation de ce service est perfectible.

Il ne nous paraît donc pas inutile, cinq ans après ces changements, que le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil par un rapport circonstancié sur la santé de ce service et analyse notamment les points listés ci-dessous:

1) La fusion des entités routes cantonales et routes nationales

Les effets produits, entre autres sous l'angle de l'allocation de ressources (par exemple les véhicules) et de logistique consacrées respectivement aux routes nationales et aux routes cantonales. Que répondre à ceux qui sont convaincus que les routes cantonales sont devenues le parent pauvre des routes nationales ?

Les tâches administratives — en termes de rapports journaliers — sont-elles bien adaptées et calibrées, aussi pour la part d'activités routes cantonales ?

2) La fonction de voyer

Avant 2005, sept voyers assuraient la responsabilité de l'entretien des routes cantonales. Ces fonctions étaient des fonctions de terrain et les voyers assuraient l'interface avec les communes. Actuellement, la fonction de voyer a repris le périmètre des régions routes nationales, soit une division en quatre régions. La fonction a évolué puisque l'on parle maintenant de "responsable de région – voyer". Ces responsables ont sous leurs ordres d'une part un "administrateur région" et d'autre part un responsable d'exploitation ou chef de centre auquel répondent des adjoints.

Cette organisation, comme le relève le rapport de la COGES, semble surtout privilégier une vision administrative au détriment d'une approche de terrain. La dilution de la fonction de voyer n'est-elle pas au final une régression en termes d'efficacité ? Par exemple dans la conduite de relations hiérarchiques bien comprises avec la base, à savoir les cantonniers.

3) Le tournus des cadres à l'intérieur du service

Analyser la fréquence des changements dans les fonctions dirigeantes de ce service. Ces rotations sont-elles dans la moyenne de celles d'autres services comparables ?

4) Les enquêtes de satisfaction (2007 et 2009) dans le service

Quel regard porter sur les résultats, notamment ceux relatifs à l'enquête de 2009 ?

5) L'application informatique LISA

Analyser cette application en termes d'efficacité et d'éventuelles lourdeurs.

Souhaite développer et renvoyer directement au Conseil d'Etat.

Rapport du Conseil d'Etat

I. Introduction – historique

Dans le secteur des routes cantonales, le découpage territorial en arrondissements est fixé par un arrêté du Conseil d'Etat. Leur nombre n'a cessé de diminuer ; de 1911 à 1962 le nombre a passé de 13 à 7 arrondissements.

Le nombre de centres d'entretien des routes nationales (CeRN) a lui passé de un à quatre de 1964 à 2002 en suivant la construction des autoroutes vaudoises.

Lors de la réflexion SR05, la division entretien comprenait sept arrondissements et quatre CeRN dirigées respectivement par sept voyers et quatre chefs de centre.

Des différentes propositions de répartition du territoire étudiées dans SR05, le découpage en quatre régions s'est avéré être celui qui répondait au mieux aux objectifs du projet et aux impératifs du terrain. Les sites des CeRN ont été définis comme pivots de chaque région et réunissent maintenant l'administration de l'exploitation des RC et des RN. Cette organisation est en place depuis le mois de mai 2006.

Au 31 décembre 2006, le volet routier de la RPT a transformé l'œuvre commune des cantons et de la Confédération liée aux "Routes nationales" en une tâche entièrement fédérale.

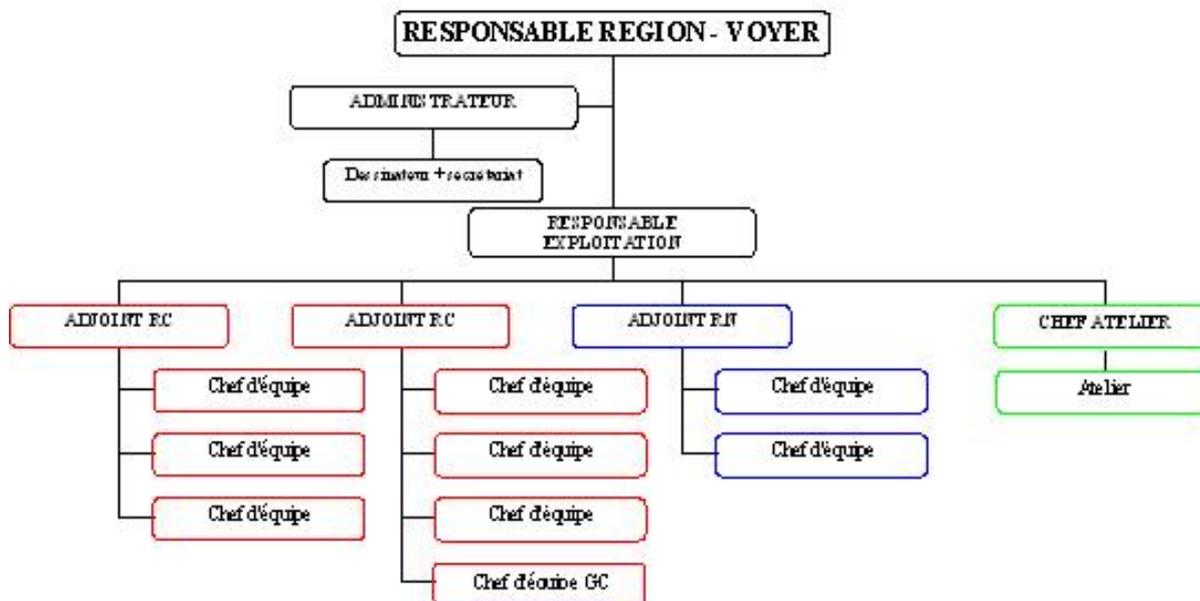
La Confédération est devenue le propriétaire des routes nationales et le maître d'ouvrage assumant toutes les tâches stratégiques et opérationnelles ainsi que la responsabilité de l'exploitation.

En vertu de la législation relative à la RPT, la Confédération a conclu des accords de prestations avec les unités territoriales pour l'exploitation des routes nationales. À partir du 1er janvier 2007, l'Unité territoriale II (UTII) qui regroupe les cantons de Vaud, Fribourg et Genève, assure l'exploitation du réseau des routes nationales de ces trois cantons.

II. Analyse des points soulevés par le postulat

1) La fusion des entités routes cantonales et routes nationales

L'organigramme de chaque région identifie clairement l'appartenance de l'un ou l'autre des collaborateurs aux routes cantonales (RC) ou aux routes nationales (RN). Ceux-ci travaillent sous la conduite spécifique de chefs d'équipe et d'adjoints coordonnés par un responsable d'exploitation.



Le décloisonnement entre les ressources des RC et des RN, découlant de la création des régions, a permis une meilleure allocation des ressources humaines et des véhicules d'exploitation du Service des routes (SR).

Ainsi, le responsable d'exploitation a la vision globale du travail à effectuer sur les deux réseaux routiers (RC et RN). Il répartit l'ensemble des moyens selon les impératifs liés aux tâches d'exploitation. Chaque employé d'entretien (RC ou RN) et chaque véhicule (RC ou RN) est amené à intervenir tant sur le réseau des RC que sur celui des RN. Le réseau sur lequel est engagé la ressource est inscrit sur le rapport journalier et est introduit dans la comptabilité analytique LISA.

Le bilan de la synergie RC – RN de ces dernières années est le suivant :

Nombre d'heures	2008	2009	2010	2011
Employés RN sur RC	16'959	16'875	19'841	26'977
Engins RN sur RC	18'125	20'681	24'982	29'941
Employés RC sur RN	3'825	4'503	5'829	7'935
Engins RC sur RN	2'350	1'663	2'642	1'169

Ce bilan montre que cette synergie se réalise en faveur des RC. Cet état de fait a également été relevé par la COGES dans son rapport de 2010 :

"... L'entretien des routes cantonales (1'505 km) et des routes nationales (200 km) se fait selon les

mêmes ratios. Les routes cantonales ne sont pas désavantagées par rapport aux routes nationales ..."

Quant aux rapports journaliers, il faut rappeler que l'Office fédéral des routes (OFROU) impose aux différentes Unités territoriales (UT) de tenir une comptabilité analytique très précise. Toutes les tâches doivent être référencées selon la structure suivante:

- Tronçon autoroutier, par ex. Vevey – Châtel-St-Denis
- Produit partiel, par ex. nettoyage
- Prestation (ou centre de charge), par ex. aires de repos
- Activité, par ex. chargement de la neige

Pour le Canton de Vaud, on dénombre 21 tronçons autoroutiers, 9 produits partiels qui se déclinent en 29 prestations. Chaque prestation comprend 2 à 8 activités.

Pour ce qui est des routes cantonales, dans un souci d'harmonisation, le SR a repris le même découpage des tâches que l'OFROU, en l'allégeant par l'abandon de la notion d'activité pour ne garder que les notions de découpage géographique (secteurs d'entretien), de produits partiels et de prestations. Cette manière de procéder a l'avantage de garder une cohérence dans la région avec un modèle unique de rapport journalier.

Ainsi, toutes les heures des employés d'exploitation et d'utilisation des véhicules ainsi que les factures de tiers sont référencées en termes de tronçons autoroutiers, produits partiels, prestations et activités pour les RN et en termes de secteurs d'entretien, produits partiels et prestations pour les RC.

2) La fonction de voyer

Après une période de rodage qui avait suscité quelques interrogations, notamment sur la fonction de voyer, l'encadrement des régions a trouvé son régime de croisière, avec une claire répartition des responsabilités (voir plus haut).

Les tâches du responsable de région – voyer sont notamment d'assurer la direction de la région, de représenter le SR auprès des collectivités locales et des riverains et de participer à l'établissement des projets, à la planification des travaux et aux décisions stratégiques de la division. Pour ce faire, il bénéficie dorénavant de délégations de compétences supérieures de la part de la Cheffe de département, et peut engager le budget de sa région jusqu'à un montant de CHF 50'000.- (contre CHF 20'000.- auparavant).

De plus et pour l'aider à diriger sa région, le responsable de région – voyer dispose maintenant d'un responsable d'exploitation, garant du bon entretien des réseaux routiers cantonal et national et d'un administrateur, chargé des aspects financiers, légaux et administratifs.

Le SR est l'interlocuteur des communes et des riverains pour les questions relatives aux routes. C'est le responsable de région – voyer qui est chargé de ces contacts de proximité pour y apporter son expérience en matières de gestion routière, de projet ou de procédure. Il fonctionne également comme relais entre les communes et les différentes divisions du SR et du Service de la mobilité.

Introduit progressivement dans les régions, ce modèle d'organisation est pleinement opérationnel depuis début 2011. Avec l'organisation mise en place, le responsable de région – voyer se décharge des tâches opérationnelles de gestion du personnel sur son responsable d'exploitation et ses adjoints et des tâches administratives sur son administrateur.

Bien que le responsable de région – voyer se trouve hiérarchiquement plus éloigné du personnel de terrain, il maintient des relations directes avec les cantonniers, notamment en s'impliquant dans les projets sur le terrain.

Ce bilan est confirmé par la COGES dans son rapport de gestion de l'année 2011.

"... La commission se plaît à relever la bonne atmosphère qui règne au sein du Service des routes. La réforme SR 05 avait passablement chamboulé les collaborateurs. Grâce aux mesures correctives mises

en place, la satisfaction a certainement pris le pas sur la désillusion qui a prévalu durant plusieurs années ..."

3) Le tournus des cadres à l'intérieur du service

La cause principale du remplacement des cadres de la division entretien depuis 2005 réside dans les départs à la retraite.

Parmi les sept voyers, les quatre chefs de centre autoroutier, les trois chefs de centre transversal (CCEV, CeEM, CeES) et les deux adjoints administratifs de la Riponne en fonction en 2005, soit 16 personnes, onze ont fait valoir ou feront valoir leur droit à la retraite d'ici fin 2012. Deux ont réorienté leur carrière, à l'interne du service pour l'un et à l'externe pour le second et trois sont encore en fonction.

Ce taux de rotation est effectivement supérieur à celui d'autres services comparables mais il s'explique par la pyramide des âges particulière des cadres de la division.

4) Les enquêtes de satisfaction (2007 et 2009) dans le service

Le questionnaire de l'enquête de satisfaction 2009 portait sur l'environnement de travail, l'organisation et l'encadrement, la communication, les conditions de travail, la formation et le développement professionnel. Les réponses anonymes ont été traitées par un organisme indépendant à savoir, la cellule "Enquêtes de satisfaction et d'opinion des patients" (ESOPE) du CHUV. Puis des groupes de travail internes ont recherché des solutions qui ont été discutées en séance plénière en présence du Chef de département de l'époque.

Sur 14 améliorations demandées, 11 sont réglées ou en cours d'exécution :

- Amélioration de la visibilité et de la sécurité des chantiers
- Participation active du personnel au choix des véhicules
- Acquisition de véhicules supplémentaires
- Cours CEP pour améliorer la communication interne
- Renforcement des coordinations de travail entre responsables
- Cours spécifique de management pour les chefs d'équipes
- Coordination RC – RN, clarification des données d'ordre
- Avantage aux candidatures internes à compétence égale
- Fumée dans les véhicules, rappel des directives
- Equipement de protection individuel (EPI), mise en place d'une solution inter-cantonale FR-GE-VD
- Augmentation du nombre de chauffeurs poids-lourds.

En outre, l'amélioration demandant de moderniser le centre d'entretien de Rennaz est en cours de discussion avec l'OFROU (propriétaire des lieux) et celle liée à la santé des collaborateurs est en cours de réalisation (un audit sur les conditions de travail sous trafic, notamment dans les tunnels ainsi qu'un audit de sécurité des dépôts des cantonniers ont d'ores et déjà été réalisés).

Enfin, l'amélioration demandant une nouvelle organisation du travail des adjoints a été abandonnée (elle était issue d'un seul adjoint qui a quitté le SR en 2010).

45 % des collaborateurs du SR ont participé à l'enquête de satisfaction 2009. Le taux de satisfaction annoncé est de 70 % et 89 % des collaborateurs ont déclaré avoir du plaisir à se rendre au travail.

La reconduction de l'enquête de satisfaction en 2011 témoigne d'une satisfaction à la hausse dans toutes les régions : bonne ambiance, travail jugé épanouissant, charges de travail stables ou en amélioration, encadrement satisfaisant, etc. Il reste bien sûr des problèmes à résoudre. Des groupes de travail les ont identifiés et ont proposé des solutions, discutées lors d'une table ronde avec l'encadrement et l'ancien Chef du département.

Le thème le plus important est celui de la santé et de la sécurité. Des moyens ont été engagés et la sécurité s'est déjà améliorée dans toutes les régions.

5) L'application informatique LISA

La structure décrite plus haut, qui peut paraître lourde, est imposée par l'OFROU. Elle nécessite l'utilisation d'un outil de gestion spécifique, sûr et performant tel que le logiciel LISA. Notons que ce logiciel est également utilisé par les cantons de Fribourg et de Genève, partenaires dans l'UT II et par les autres unités territoriales suisses.

Le logiciel LISA est aussi employé pour :

- la gestion des heures, des maladies, vacances, absences et indemnités du personnel de la division entretien, soit environ 430 collaborateurs ;
- la facturation des prestations effectuées en faveur de tiers, comme les assurances en cas de dégâts sur les infrastructures, de l'OFROU pour les mesures individuelles (prestation non comprise dans le contrat d'exploitation des autoroutes) ou des communes pour le service hivernal de tronçons de routes en traversée effectuées par le SR.

Les possibilités d'extraction des données de ce logiciel offrent la possibilité de calculer toute une série d'indicateurs de gestion et d'indices d'exploitation et permettent d'assurer la maîtrise des coûts d'exploitation des réseaux des routes nationales et cantonales. Le tableau présenté sous chiffre 1) est un exemple d'informations pouvant être extraites de LISA.

La structure du logiciel LISA a plus de 10 ans ; elle a peu évolué. Le fournisseur prépare une évolution, appelée FAMC, basée sur les dernières avancées technologiques en matière d'informatique. Une analyse d'opportunité sera réalisée en collaboration avec la DSI, une fois le schéma directeur informatique du SR terminé.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat se plaît à souligner la progression du SR dans le sens souhaité par le postulant : l'allocation des ressources entre les RC et les RN est optimisée avec la nouvelle notion de responsable de région – voyer. Pour le reste, les collaborateurs du service sont en majorité satisfaits de leur travail et le tournus des cadres est dû à leur âge. Enfin, l'application LISA correspond aux besoins du SR.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 novembre 2012.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean