

## Décentralisation et viabilité hivernale : l'expérience de la Haute-Savoie

**M. Jean-Yves GONZALES**  
*Service Voirie et Transport*  
**Conseil Général Haute Savoie**

12, bd du Lycée  
BP 2444

74041 Annecy

Tél.: 33 (0)4 50 33 51 65 - Fax : 33 (0)4 50 33 51 75

E-mail : jean-yves.gonzales@cg74.fr

## DECENTRALISATION ET VIABILITE HIVERNALE

### L'EXPERIENCE DE LA HAUTE-SAVOIE

---

#### - I - LE CONTEXTE

##### Les données géographiques et climatiques :

La Haute-Savoie est un département de montagne avec une forte diversité géographique et des niveaux altimétriques qui s'échelonnent de 252 mètres à SEYSSEL à 4 810 mètres au sommet du Mont-Blanc. Elle est soumise à un régime d'influence océanique caractérisé par une fréquence élevée de cycles « gel – dégel ». De plus, il existe dans le département de multiples microclimats, liés au relief, qui peuvent entraîner des variations brutales de températures et de précipitations. Une telle configuration suscite des interventions fréquentes et spécifiques de la part des services d'exploitation, y compris lors d'hivers peu rigoureux.

### Les données sociodémographiques :

La population de la Haute-Savoie est d'environ 662 000 habitants (recensement 2003). Huit villes ont une population supérieure à 10 000 habitants. Il faut par ailleurs tenir compte de la proximité immédiate de GENEVE qui exerce une forte influence sur l'activité du Département.

En dehors de ces agglomérations, l'habitat est disséminé sur l'ensemble du territoire habitable. Ce type d'urbanisation induit une problématique périurbaine en matière de déplacements.

### Les données économiques :

*L'activité industrielle :* Elle est répartie sur l'ensemble du Département et principalement autour de pôles économiques importants : l'agglomération d'ANNECY, la Vallée de l'Arve, la zone frontalière avec la Suisse...

*L'activité touristique :* La Haute-Savoie attire, en hiver, plusieurs centaines de milliers de touristes qui se rendent dans les stations de sports d'hiver : les Aravis, le Massif du Mont Blanc, le Grand Massif, les Portes du Soleil, ...

Compte tenu de la capacité d'accueil des 75 stations du Département (640 000 lits), la population connaît des périodes de pointe parfois supérieures à 1 200 000 habitants. Le trafic engendré par l'activité touristique hivernale est important, notamment les week-ends et en période de vacances.

*L'activité agricole :* La Haute-Savoie conserve une agriculture basée en grande partie sur la production laitière pour la confection des fromages (Reblochon, Abondance, Tomme,...). Les trafics liés à la vie agricole du département, sont particulièrement sensibles aux perturbations de la circulation hivernale (transport de lait, d'aliments pour bétail,...).

### Le réseau routier départemental :

Le réseau départemental a une longueur de 2540 Km, dont 32 % à plus de 800 mètres d'altitude. Au regard d'autres départements, c'est un réseau d'étendue relativement limitée ; cependant, la topographie du territoire lui confère une forte valeur ajoutée fonctionnelle. En outre, toutes les typologies de voies sont représentées à l'intérieur de ce réseau (2x2 voies ; Voiries rapides ; Accès aux stations ; Voies de dessertes rurales...).

### Les enjeux :

Les éléments qui précèdent font que le réseau routier départemental supporte des flux de déplacements denses et multipolaires sur l'ensemble du territoire. Enfin, le niveau modeste de l'offre ferroviaire, ainsi que la saturation, ou l'absence de desserte de certains secteurs par le réseau routier national, confèrent un rôle essentiel au réseau départemental dans l'activité socio-économique de la Haute-Savoie, notamment en période hivernale.

## II – 1995 : LA DECENTRALISATION - ACTE 1

### 1995 : Mise en œuvre de l'article 7.

Depuis 1995, les Services d'Entretien et d'Exploitation des routes départementales sont placés sous l'autorité directe du Président du Conseil Général. C'est un effectif d'environ 380 agents qui est ainsi affecté à ces missions.

### La Commande du Département en matière de Viabilité Hivernale (VH).

Avec la « partition » de 1995, les élus ont adhéré à la nécessité de formaliser clairement la commande du Conseil Général, en matière de VH, en prenant en compte le corpus réglementaire existant, tout en recherchant une simplification des indicateurs de niveaux services recherchés.

De ce fait, les différents niveaux de services retenus s'appuient principalement sur 2 indicateurs :

- La longueur du circuit, qui dimensionne la fréquence des rotations...
- L'amplitude journalière d'actions (24H/24 ; 3H00/21h00...).

Un Guide d'Organisation de la Viabilité Hivernale a été validé par le Conseil Général et chaque Arrondissement des Routes Départementales élabore annuellement un Plan d'Intervention de Viabilités Hivernales, en déclinaison de la commande départementale.

### Moyens disponibles / Moyens nécessaires

Lors de la « partition de 1995 », le Conseil Général a affirmé sa volonté de maintenir une implantation territoriale consistante pour les services routiers du Département (1 centre d'exploitation pour 1 ou 2 cantons hors agglomération). Néanmoins les effectifs permanents disponibles ne permettaient pas de satisfaire aux objectifs de niveaux de services hivernaux.

Par ailleurs le différentiel entre les moyens disponibles et ceux nécessaires, s'est trouvé fortement aggravé du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les temps de repos et de travail des personnels de l'Équipement.

Pour faire face à cette situation, deux variables d'ajustement ont été utilisées :

- Le recrutement d'auxiliaires en renfort saisonnier ;
- L'externalisation d'interventions par le biais de marchés de services.

La 1<sup>ère</sup> solution a rapidement montré ses limites, notamment du fait des éléments suivants :

- Difficultés de recrutement de personnels formés à ce type de tâche ;
- Insuffisance des effectifs territoriaux d'encadrement ;
- En cas d'hiver clément, difficulté d'affecter ces agents auxiliaires (principalement des chauffeurs PL) à des tâches d'entretien courant auxquelles ils ne sont pas formés et pour lesquelles le matériel nécessaire n'est pas toujours disponible ;
- Conflit relationnel dans certains centres d'exploitation où la proportion d'auxiliaires a pu parfois approcher un sur deux.

Pour ces raisons, les renforts d'auxiliaires hivernaux sont passés de 82 agents en 2001/2002, à 63 agents en 2003 / 2004.

### Une externalisation d'ajustement

Actuellement le recours aux entreprises représente plus du 1/3 des circuits de VH sur le réseau routier départemental de la Haute-Savoie (52 circuits sur un total de 138 circuits).

✍ Les tâches externalisées concernent principalement les interventions de déneigement et parfois le traitement du verglas. Dans la grande majorité des cas, l'entreprise se voit attribuer un circuit dont elle a la charge.

Les missions de maîtrise d'œuvre sont strictement conservées par les services du Département (surveillance du réseau ; déclenchement des interventions ; coordination des interventions ; contrôle des prestations...).

✍ Le mode de dévolution :

Les marchés sont des marchés de Services passés après appels d'offres européens. Ils prévoient systématiquement un terme fixe et un terme variable en fonction du volume des prestations exécutées.

✍ Avantages / Inconvénients :

Si les avantages de la formule sont évidents en termes de souplesse, le degré de concurrence reste généralement bas, induisant des niveaux de prix globalement assez élevés. Les principaux freins à cette concurrence sont les suivants :

- Le poids des investissements pour des engins et des équipements de plus en plus spécialisés
- La réglementation récente sur les engins de déneigement (RTI...)
- Réglementation sur les temps de travail (annualisation)
- Le caractère par nature aléatoire du volume des prestations à réaliser.

### III - DECENTRALISATION - ACTE 2 PERSPECTIVES ET ENJEUX

#### Le Département en 1<sup>ère</sup> ligne :

La mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation devrait en principe se traduire en Haute-Savoie par le transfert de la quasi-totalité du réseau RN, soit environ 350 Km (le réseau autoroutier 74 est un réseau concédé).

De ce fait, le Conseil Général se trouvera désormais en première ligne dans la gestion d'un réseau à très fort indice fonctionnel, desservant aussi bien les fonds de vallées, que les stations d'altitude, les grandes agglomérations, les départements voisins, ou la Suisse frontalière.

#### Des structures existantes :

Le premier acte de la décentralisation a permis aux services du Département d'emmagasiner depuis 1995, une expérience solide dans la gestion directe d'un réseau routier. Et, de ce fait, l'organisation qui sera mise en place pour gérer RN transférées, devrait à priori s'articuler autour des structures déjà existantes au Conseil Général.

De ce point de vue, il est intéressant de constater que les trois pôles d'organisation en place depuis 1995 à la Direction Voirie Transports du Conseil Général de la Haute-Savoie (Maîtrise d'ouvrage ; Gestion ; Ingénierie) correspondent strictement aux axes de réorganisation des DDE dans le cadre de la réforme des services de l'Etat.

#### Augmentation du trafic et limitation des aménagements :

Néanmoins, le point le plus préoccupant à mes yeux dans ce dossier, et sur lequel devra porter toute notre attention, paraît être l'ingénierie et la gestion du trafic.

En effet, les caractéristiques géographiques et socio-économiques de la Haute-Savoie, conjuguées à la forte progression démographique que supporte le département, rendent toujours plus difficile la réalisation de nouvelles infrastructures routières, alors que le trafic augmente inexorablement.

#### La pression de l'Etat :

Par ailleurs, l'article 18 de la loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales rappelle, s'il en était besoin, que l'Etat entend veiller à la « *cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble* ». Il conviendra de veiller à ce que ces dispositions n'aboutissent pas à l'instauration d'une nouvelle tutelle dans ce domaine. Il est probable que les services de l'Etat (libérés d'une grande partie de leurs contraintes opérationnelles) s'appuient sur ce texte pour exercer une pression de plus en plus forte sur les collectivités en matière de gestion de la circulation et en particulier en période d'intempéries (puisque c'est le thème de nos travaux).

La proximité de l'utilisateur :

Pour les usagers, la grille de comparaison des niveaux de services ne comportera plus que deux colonnes : Les autoroutiers et le Conseil Général. Cette situation ne sera pas de nature à modérer les demandes des usagers du réseau départemental...

Enfin, la réduction de la distance entre ces usagers et les décideurs fera certainement peser sur les élus, une pression à laquelle ils seront plus sensibles que les services de l'Etat.

L'Ingénierie et Gestion du trafic - Un enjeu fondamental :

Compte tenu des éléments qui précèdent, il semble impératif, pour le Département de s'orienter vers la mise en place d'une politique rigoureuse en termes d'Ingénierie et de Gestion du trafic, notamment pour optimiser les capacités du réseau, coordonner l'action des services et mieux informer les usagers. Cette démarche nécessitera des moyens importants en matériels et en installations spécialisées (CIGT, PMV, stations de comptages, cameras...). Elle imposera également une mutation forte de la part des services avec l'introduction de nouveaux métiers et d'une nouvelle culture routière.

Il semble possible d'envisager une certaine progressivité dans la mise en place du dispositif, mais cette évolution paraît inéluctable.

## IV - CONCLUSION

Malgré l'expérience acquise depuis 1995 dans l'exploitation directe de son réseau, le transfert des RN induira, pour le département de la Haute-Savoie, un changement fondamental dans l'échelle des responsabilités auxquelles il doit faire face.

Il ne faudrait pas que les enjeux liés à l'aménagement du réseau masquent l'importance fondamentale du volet « Ingénierie et Gestion des trafics ».

Le succès du transfert des RN, dépendra essentiellement de notre capacité à prendre la réelle mesure de cet enjeu et à mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires pour y faire face.